

Poliisin hallintorakenne- uudistukseen liittyvä selvitys

Selvityshenkilö Kari Salmi

Hallinto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 7/2013

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Hallinto



Poliisin hallintorakennemuutostukseen liittyvä selvitys

Selvityshenkilö Kari Salmi

Helsinki 2013



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2013

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-834-3 (nid.)
ISBN 978-952-491-835-0 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvityshenkilö Kari Salmi		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 2.10.2012-31.1.2013	
Julkaisun nimi Poliisin hallintorakenneuudistukseen liittyvä selvitys			
Julkaisun osat Selvityshenkilön esitys			
Tiivistelmä Sisäasiainministeri Päivi Räsänen asetti 2.10.2012 johtaja Kari Salmen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä on valmistella esitys Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintorakenteen kehittämistarpeista.			
Selvityshenkilö Salmi esittää raportissaan mm., että sisäasiainministeriön oleellisin poliisitoimen strateginen kokonaislinjaus on luoda kansallisen tason näkemys siitä, kuinka koko poliisitoiminta Suomessa tulee toteuttaa, kuinka sitä kehitetään, kuinka se rahoitetaan ja kuinka varmistetaan poliisitoiminnan edellyttämä osaaminen.			
Salmi esittää, että kansliapäällikön osuutta tulosohtauksessa ja tulossopimuksen teossa tulee vahvistaa. Lisäksi Salmi esittää muutoksia nimittämistoimivaltaan ja Poliisihallituksen organisaatioon.			

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Utredningsperson Kari Salmi		Typ av publikation Rapport			
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet			
		Datum för tillsättandet av organet 2.10.2012-31.1.2013			
Publikation (även den finska titeln) Utredning i anslutning till omstruktureringen av polisförvaltningen					
Publikationens delar Utredningspersonens förslag					
Referat <p>Inrikesminister Päivi Räsänen utsåg den 2 oktober 2012 direktör Kari Salmi till utredningsperson med uppgift att bereda ett förslag om behoven att utveckla förvaltningsstrukturen vid Polisstyrelsen och inrikesministeriets polisavdelning.</p> <p>Utredningsperson Salmi framställer i sin rapport bl.a. att den viktigaste av inrikesministeriets övergripande strategiska riktlinjer för polisväsendet är att få till stånd en nationell uppfattning om hur polisens verksamhet i Finland bör organiseras, utvecklas, finansieras samt hur man säkerställer det kunnande som polisverksamheten förutsätter.</p> <p>Salmi föreslår att kanslichefens andel i resultatstyrningen och upprättandet av resultatavtalet ska stärkas. Salmi föreslår också ändringar i utnämning befogenheten och i Polisstyrelsens organisation.</p>					
Nyckelord utveckling av förvaltningen, polisen, polisförvaltningen, polisväsendet					
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-835-0 (PDF), www.intermin.fi/publikationer					
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 7/2013		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-834-3		
Sidoantal 40	Språk finska	Pris 20,00€ + alv	Sekretessgrad offentlig		
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet			

Esipuhe

Suomalainen poliisitoiminta on erittäin arvostettua. 30.1.2013 julkistetun poliisibarometrin mukaan kansalaisista 48 % luottaa poliisiin erittäin paljon ja 44 % melko paljon. Tämä on todella tärkeää, sillä poliisi on sekä kansallisen sisäisen turvallisuuden että myös kansalaisten itsensä kokeman turvallisuuden kannalta aivan oleellinen toimija. Toisaalta barometrissa tuli esille myös kansalaisten kokemaa selvä huoli poliisipalveluiden heikentymisestä. On siis välttämätöntä, että poliisin toimintakyvystä huolehditaan. On myös välttämätöntä, että poliisi, joka edustaa julkista valtaa varsin vahvoin oikeuksin, on myös demokraattisesti ohjattu. Poliisin merkitystä yhteiskunnalle kuvaa myös se, että poliisitoiminta on lähes päivittäin julkisen keskustelun kohteena. Pidän sitä hyvänä, sillä julkisuus myös edistää poliisitoiminnan läpinäkyvyyttä ja lisää keskustelua arkiturvallisuudesta.

Käynnissä oleva poliisin hallintorakenneuudistus (Pora I, Pora II ja Pora III) on jatkoa aikaisempien vuosien poliisitoiminnan kehittämiseksi. Siihen liittyy nyt kuitenkin vahvemmin myös valtion yleiset hallinnon kehittämisen tavoitteet, mitkä tähtäävät kestävään, hyvin johdettuun ja todennettavissa olevaan tuottavuuskehitykseen. Myös käynnissä olevan valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman kärkihankkeena on sisäasiainhallinnon osalta poliisin hallinnon uudistamista koskeva rakennehanke.

Viime vuosina on valmistunut monia seikkaperäisiä poliisitoimintaa koskevia selvityksiä, arviointeja ja raportteja. Ne on tehty pääsääntöisesti poliisin omasta toimesta, mikä sinänsä on ymmärrettävää substanssitetouden kannalta. Jatkossa on saatava enemmän myös poliisitoiminnan ulkopuolista ja vertailevaa arviointia. Kun rakenneuudistusta toteutetaan varsin nopealla aikataululla, on saatava myös ajantasaista arviointia muutoksen vaikutuksista.

Oikeuskansleri on äskettäin todennut, että poliisin hallintorakenneuudistusta tehtäessä on riittävästi huomioitava se, että poliisilla on lakiin perustuvia tehtäviä, joissa kansalaisia ei saa asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan. Yleisen turvallisuuden ja järjestyksen on hänen mukaansa säilyttävä "riittävällä tasolla". Yhdyn tähän näkemykseen.

Rakenneuudistuksen tuloksena tulisikin olla,

että poliisilla on kansallisiin voimavaroihin suhteutetut taloudelliset ja toiminnalliset resurssit, joilla se pystyy huolehtimaan sille kuuluvista tehtävistä

että poliisi kauttaaltaan on tehokkaasti organisoitu ja johdettu,

että poliisitoimintaan kohdistuva ohjaus on demokratian, hyvän hallinnon ja tulosohjauksen kannalta tarkoituksenmukaisella ja läpinäkyvällä tavalla toteutettu, sekä

että poliisi on terveellä tavalla uudistuva ja työllistää osaavia ihmisiä.

Olen rakenneuudistukseen liittyvän selvitystyöni suorittamiseksi kuullut lukuisia poliisin johtoon ja henkilöstöön kuuluvia, poliisijärjestöjen edustusta, valtakunnansyyttäjää, oikeuskanslerin viraston kansliapäällikköä, sisäasiainministeriön johtoa, virkamiehistöä sekä poliittisia päättäjiä. Olen myös pyrkinyt tutustumaan mahdollisimman hyvin viime vuosina tehtyihin alan selvityksiin ja tutkimuksiin sekä vireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin.

Olen kokenut vastaanoton kaikkialla erittäin myönteisenä ja keskustelut on mielestäni käyty rakentavasti. Lausun tästä todella parhaat kiitokseni.

Selvitystyönikin perusteella uskon edelleen erittäin vahvasti suomalaiseen poliisiin.

Luovutan työni tuloksen toimeksiantoni mukaisesti sisäasiainministeri Päivi Räsäselle.

Helsingissä 13.2.2013

Kari Salmi
selvityshenkilö

Sisällys

Yhteenveto	2
1 Toimeksianto	4
2 Strategiaohjaus ja kehittämis-toimenpiteet valtionhallinnossa	5
2.1 Strategiaohjaus valtionhallinnossa	5
2.2 Keskushallinnon uudistamishanke ja siihen liittyviä huomioita turvallisuusviranomaisten osalta	5
2.3 Tulosohjaus valtionhallinnossa	7
2.4 Sisäasiainministeriön strategia erityisesti poliisitoimen kannalta	8
2.5 Sisäasiainministeriön johtaminen	11
2.6 Tiedottamis- ja ilmoittamisvelvollisuudesta	12
2.7 Ministeriön johtoryhmät	12
2.8 Sisäasiainministeriön poliisiosasto	13
2.9 Sisäasiainministeriön johtamisen arviointia	14
2.10 Poliisiosasto	18
3 Poliisihallitus	25
3.1 Poliisihallituksen organisaatio ja sen kehittäminen	27
3.2 Poliisin tekniikkakeskus	29
3.3 Yksityinen turva-ala	29
3.4 Arpajais- ja asehallinto	30
4 Suojelupoliisi (Supo)	31
5 Keskusrikospoliisi (KRP)	31
6 Liikkuva Poliisi (LP)	32
7 Poliisiammattikorkeakoulu	32
8 Poliisilaitokset	32
9 Taloudellinen tarkastelu	33
10 Poliisiasiain neuvottelukunta	35

Yhteenveto

Sisäasiainministeriötason oleellisin poliisitoimen strateginen kokonaislinjaus on luoda kansallisen tason näkemys siitä, kuinka koko poliisitoiminta Suomessa tulee toteuttaa, kuinka sitä kehitetään, kuinka se rahoitetaan ja kuinka varmistetaan poliisitoiminnan edellyttämä osaaminen.

Tästä ajatuksesta lähtien koko ministeriön ja sen alaista toimintaa tulee tarkastella ja suhteessa muihin alan toimijoihin.

Erittäin tärkeä ministeriötasolla linjattava ja seurattava asia on myös julkisen vallan käyttö, mihin liittyy sen suhde yksityiseen turva-alaan tai muuhun kansalaisten turvallisuuden takaamiseen tähtäävään toimintaan.

Ministeriön osastojen ja ministeriön erillisten yksiköiden eli ministeriön esikunnan välistä suhdetta on tehokkuuden lisäämiseksi, päällekkäisyyksien poistamiseksi sekä johtamisrakenteiden keventämiseksi syytä tarkastella.

Kansliapäällikön osuutta tulosoajauksessa ja tulossopimuksen teossa tulee vahvistaa.

Ehdotan, että Poliisihallituksen työjärjestyksen vahvistaisi ministeriö Poliisihallituksen valmistelusta ja esittelystä ja työjärjestyksen mukaisten yksiköiden päälliköt nimittäisi sisäasiainministeriö poliisiylijohtajan esittelystä.

Poliisiylijohtaja nimittäisi poliisilaitosten päälliköt. Helsingin poliisilaitoksen osalta esitän harkittavaksi, että sen päällikön, ottaen huomioon pääkaupungin poliisilaitoksella olevat erityistehtävät, nimittäisi ministeriö.

Poliisiylijohtajan virka täytetään jatkossa määräajaksi. Samoin olisi harkittava Poliisihallituksen yksikönpäälliköiden/poliisijohtajien suhteen.

Esitän harkittavaksi myös tulisiko tulevien poliisilaitosten, joita siis olisi yksitoista ja ne olisivat kooltaan ja miehitykseltään selvästi nykyisiä suurempia ja myös päällikkötehtävältään vaativampia, poliisipäälliköt valita määräajaksi.

Sama määräaikaisharkinta tulisi koskea myös Suojelupoliisin ja Keskusrikospoliisin päälliköitä.

Poliisihallituksen uutta, tiiviimpää ja keveämpää organisaatiota rakennettaessa on pystyttävä välttämään se, etteivät entiset tehtävät ja toimintatavat vain siirry uuteen ryhmittelyyn, vaan aidosti syntyy haluttua uutta tehoa.

Koko sisäisen turvallisuuden alan kehittämisen kannalta keskusteluun tulisi nostaa kokonaisuus: Tulli, Rajavartiolaitos, poliisi ja verotus. Tulisi harkita verotustoimintojen siirtämistä Tullista Verohallintoon ja Tullin nyt suorittamien sisäisen turvallisuuden toimintojen siirtämistä sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Henkilöliikenteen ja tavaraliikenteen valvonnan yhteinen työjohto tulisi rajanylityspaikoilla Rajavartiolaitoksen vastuulle ja Tullin rikostorjunnan toiminnot koko valtakunnassa osaksi poliisia. Tämä vahvistaisi sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta ja tehostaisi voimavarojen käyttöä rajaylistysliikenteen tarkastuksissa, rikostorjunnassa ja myös verotuksessa.

Tavoitteena tulisi olla jatkossa sisäisen turvallisuuden alan koulutuksen, mukaan lukien pelastusalan koulutus, kokoaminen yhteen.

Poliisitoiminnalle asetettujen taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttaminen ja uudistuvamman henkilöstörakenteen aikaansaaminen ovat vaativia tehtäviä.

On muistettava, että tehokkaalla rikostorjunnalla ja -tutkimuksella saadaan mittavia taloudellisia hyötyjä.

1 Toimeksianto

Sisäasiainministeri Päivi Räsänen on 2.10.2012 tekemällään päätöksellä (SM022:00/2012) asettanut selvityshenkilön, jonka tehtävänä on tammikuun 2013 loppuun mennessä valmistella esitys Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintorakenteen kehittämistarpeista.

Selvityshenkilöksi ministeri kutsui johtaja Kari Salmen.

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän 20.9.2012 tekemässä päätöksessä todetaan selvityshenkilön tehtävistä seuraavaa:

"Poliisin hallintorakenteen kehittämisessä tehdään lisäselvitystyö Poliisihallituksen tehtävistä ja asemasta osana Poliisihallinnon organisaatiota. Sisäasiainministeriö asettaa selvityshenkilön arvioimaan Poliisihallituksen tehtäviä ja työnjakoa sisäasiainministeriön poliisiosaston välillä.

Sisäasiainministeriö asettaa selvityshenkilön, joka käy läpi Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston tehtävät. Osana tehtävien läpikäyntiä arvioidaan myös ministeriöohjauksen toimivuus suhteessa Poliisihallitukseen demokratian ja hyvän hallinnon kannalta.

Selvityshenkilön tehtävänä on tehdä ehdotuksia, joiden avulla poliisin tulosoajasta ja voimavarojen kohdennusta linjataan ministeriön johdolla. Selvityshenkilön tulee tehdä ehdotuksia, joiden avulla voidaan karsia tuki- ja hallintoresursseja ja vahvistaa operatiivisissa tehtävissä toimivien poliisien osuutta."

Selvitystyön toimikausi on 2.10.2012 – 31.1.2013.

2 Strategiaohjaus ja kehittämis-toimenpiteet valtionhallinnossa

2.1 Strategiaohjaus valtionhallinnossa

Kunkin eduskuntakauden hallituksen työn ja samalla koko valtionhallinnon toiminnan strategisen suunnittelun perusta on *hallitusohjelma*. Hallituksen *strategia-asiakirja* on valtioneuvoston periaatepäätös, jossa on hallituksen strategisia politiikkalinjauksia poikkihallinnollisissa asiakokonaisuuksissa. Strategia-asiakirja hyväksytään *kehyspäätöksen* jälkeen ja se on siihen nähden alisteinen ristiriitatilanteissa. Valtiontalouden monivuotisen taloussuunnittelun ja käytännössä myös monen toiminnan tärkein ohjausväline on juuri valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehyksistä.

Viimeksi 4.4.2012 annetulla kehyspäätöksellä on ohjattu myös poliisitoiminnan kehittämistä. Uuden kehyspäätöksen valmistelu on parhaillaan käynnissä.

Valtionhallinnossa ministeriön strategisella johtamisella on katsottu tarkoitettavan sekä toiminnan suunnan määrittämistä kokonaisuutena että strategisten asiakirjojen laatimista, niistä päättämistä ja niiden mukaisen toiminnan aikaansaamista. Lopulliset, kunkin ministeriön alaiselle hallinnolle annettavat tulostavoitteet pohjautuvat pääosin poliittisiin päätöksiin (mm. Korpela Juhani & Mäkitalo Raili 2008). Strateginen johtaminen valtionhallinnossa on virastojen kokonaisjohtamista. Se on ylimmän johdon toteuttama prosessi, jonka tarkoituksena on ohjata, johtaa sekä antaa puitteet operatiiviselle johtamiselle alemmille tasoille (mm. Merja Snygg 2012).

2.2 Keskushallinnon uudistamishanke ja siihen liittyviä huomioita turvallisuusviranomaisten osalta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa edellytetään, että valtion keskushallinnon uudistamistarpeista käynnistetään selvityshanke. Tämän perusteella käynnistetyn Kehu -hankkeen tavoitteena on saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäiseksi sekä vahvistaa nykyistä paremmin hallitusohjelman ja hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta. Hankkeen tavoitteena on myös lisätä henkilöstön ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta sekä edistää yhtenäisen toimintakulttuurin syntymistä valtionhallinnossa.

Keskushallinnon uudistaminen on asteittainen uudistustyö, jonka ensimmäinen askel olisi valtioneuvoston sekä hallinto- ja palvelutoimintojen kokoaminen tarkoituksenmukaisella tavalla. Uudistuskokonaisuuteen kuuluu lisäksi keskeisesti muun muassa toimintatapojen ja toimintakulttuurin uudistaminen sekä strategisten ydinprosessien (hallitusohjelman seuranta-, kehys-, ja talousarvio-, lainsäädäntöprosessi) yhtenäistäminen.

Valtion keskushallinnon uudistaminen ja kehittäminen tulee vaikuttamaan siihen, mitä ministeriöissä tulee olla suhteessa tulevaan valtioneuvostoon, mutta samalla myös suhteessa ministeriöiden alaiseen hallintoon eli ministeriöiden ja operatiivisen toiminnan suhteeseen.

Keskushallintouudistuksen tulisi vaikuttaa myös johtamisrakenteiden keventämiseen ja toimintojen päällekkäisyyksien karsimiseen.

Pidemmällä aikavälillä toteutuvaksi tulisi saada aikaan myös pelkkää poliisia laajempaa, kaikki turvallisuusviranomaiset kattavaa tarkastelunäkökulmaa:

Voitaisiinko **PTR - yhteistyötä kehittää kunnolla** (poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli) niin, että poliisi tutkisi myös tulli- ja rajarikokset? Tämä siis tarkoittaisi, että rikosten torjunnan ja rikosten esitutkinnan johtaminen keskitettäisiin yhdelle viranomais taholle. Nyt toiminta jakautuu kahden ministeriönkin – sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö – hallinnonalalle, eikä valtiovarainministeriöllä ole merkityksellistä osuutta rajaturvallisuuteen liittyvissä EU:n oikeus- ja sisäasioiden yhteistyössä. Voitaisiinko ylipäätään turvallisuusviranomaisten suorittamaan ja käyttämään tutkintaan, tekniikkaan, tietoliikenteeseen ja koulutukseen saada kokoamalla toiminnallisesti ja taloudellisesti parempi tulos?

Keskusteluun tulisikin nostaa kokonaisuus: Tulli, Rajavartiolaitos, poliisi ja verotus. Tulisi harkita verotustoimintojen siirtämistä Tullista Verohallintoon ja Tullin nyt suorittamien sisäisen turvallisuuden toimintojen siirtämistä sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Henkilöliikenteen ja tavaraliikenteen valvonnan yhteinen työjohto tulisi rajanylityspaikoilla Rajavartiolaitoksen vastuulle ja Tullin rikostorjunnan toiminnot koko valtakunnassa osaksi poliisia. Tämä vahvistaisi sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta ja tehostaisi voimavarojen käyttöä rajaylitysläikenteen tarkastuksissa, rikostorjunnassa ja myös verotuksessa.

Voitaisiinko myös sisäisen **turvallisuuden alan koulutuksen kokoamista** toteuttaa konkreettisemmin? Juuri valmisteilla olevassa ehdotuksen laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi perusteluissa todetaan, että Poliisiammattikorkeakoulu olisi edelleen sisäasiainministeriön ylläpitämä ammattikorkeakoulu, jonka tulosohtauksesta vastaisi Poliisihallitus. Pidän tätä valmistelua hyvänä ja perusteltuna.

Ehdotuksen mukaan Poliisiammattikorkeakoulun koulutustehtävä määriteltäisiin laissa ja sen ensisijainen tehtävä olisi antaa peruskoulutus poliisialalle tuleville ja johtamiskoulutusta poliisitoimen esimiehille, mutta tarjota tarvittaessa korkeakouluopetusta myös muiden sisäisen turvallisuuden viranomaisten palveluksessa oleville henkilöille. Tästä todetaan lakiehdotuksen perusteluissa tarkemmin, että Poliisiammattikorkeakoulun tulee toimia yhteistyössä poliisin yksiköiden, Rajavartiolaitoksen, Tullin, puolustusvoimain sekä muiden suomalaisten korkeakoulujen kanssa sekä Euroopan poliisiakatemian ja ulkomaisten poliisioppilaitosten kanssa. Itse lakitekstissä (luonnoksen 2§ 2 mom.) tästä säädettäisiin, että " tehtäviään hoitaessaan Poliisiammattikorkeakoulu tekee yhteistyötä poliisin kansallisten ja kansainvälisten sidosryhmien kanssa." Tavoitteena tulisi siis mielestäni jatkossa olla lakiehdotuksessa mainitun ajatuksen konkretisoiminen niin, että sisäisen turvallisuuden alan koulutus, siis myös pelastusalan koulutus, todella kootaan yhteen.

Suomen **kyberturvallisuusstrategia** julkistettiin 24.1.2013. Strategiassa linjataan lisättäväksi eri toimijoiden välistä ja aktiivista yhteistoimintaa, jonka tavoitteena on jaettu tilannetietoisuus ja tehokas uhkien torjunta. Strategian toteuttamisen yhteydessä tarkentuu se, kuinka Suomessa mahdollisimman tehokkaasti erilainen turvallisuuteen liittyvä ennakoiminen eli tiedustelutiedon hankkiminen ja uhkien torjuminen kokonaisuudessaan ja tehokkaasti toteutetaan.

Strategiassa todetaan lisäksi, että kybertoimintaympäristöön kohdistuvien ja sitä hyödyntävien rikosten esitutkintaviranomaisena toimii poliisi. Poliisi kokoaa analysoidun ja korkealaatuisen tilannekuvan kyberrikollisuudesta ja jakaa sen osaksi yhdistettyä tilannekuvaa ja tämän työn suorittamiseksi poliisin tehokkaista edellytyksistä olisi huolehdittava. Tämä merkitsee, että poliisihallinnossa on käytävä täsmällisesti läpi toiminnan oikea toteuttaminen, tehokas johtaminen ja oikea yhteydenpito muihin toimijoihin.

2.3 Tulosohjaus valtionhallinnossa

Valtion virastojen ja laitosten ohjaus perustuu tulosohjaukseen, jonka tavoitteena on varmistaa tasapaino vaikuttavuuden ja laadun sekä tehokkuuden, taloudellisuuden ja luotettavuuden sekä henkilötavoitteiden välillä. Tulosohjauksessa ministeriö valtion talousarvion perusteella osoittaa viraston ja laitoksen käyttöön määrärahat ja asettaa ministeriön ja viraston tai laitoksen yhteiseen käsitykseen perustuen tulostavoitteet toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Tulostavoitteet esitetään tulossopimuksessa. Virastot ja laitokset raportoivat tuloksellisuudestaan sovituin tavoin ministeriölle, jonka pitää antaa siitä myös palaute.

Tulosohjauksen toteutus ministeriön ja alaisen hallinnon välillä vaihtelee eri ministeriöissä:

Maa- ja metsätalousministeriö: ministeri hyväksyy osaston toimialaan kuuluvien virastojen ja laitosten tulostavoitteet osastopäällikön esittelystä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö: kansliapäällikkö ohjaa, johtaa ja valvoo ministeriön tulosjohtamista ja hallinnonalan tulosjohtamista. Osastopäällikkö hyväksyy osaston toimialaan kuuluvien virastojen ja laitosten tulostavoitteet niiden ehdotuksesta ja seuraa niiden toteutumista.

Työ- ja elinkeinoministeriö: elinkeinoministeri ja työministeri johtavat ministeriön ja hallinnonalan toimintaa apunaan kansliapäällikkö, konsernipalveluyksikkö, ministeriön johtoryhmä sekä valtiosihteerit. Konsernipalveluyksikkö johtaa hallinnonalan tulosohtausprosessia. Osastot valmistelevat yhdessä konserniohtausyksikön kanssa tulostavoitteet virastoille ja laitoksille. Ministeriön johtoryhmä käsittelee konserniohtausyksikön valmistelemat tulosneuvottelujen lähtökohdat.

Valtiovarainministeriö: ministeri päättää ministeriön sekä virastojen ja laitosten tulostavoitteet. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä asettaa ministeriön osastojen ja hallinnonalan virastojen ja laitosten keskeiset tulostavoitteet alivaltiosihteerin sekä hallinto- ja kehitysohtajan kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta. Hallinto- ja kehitysohtaja käy tulosneuvottelut hallinnonalan virastojen ja laitosten kanssa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla sovelletaan kuten muissakin ministeriöissä ministeriön ja hallinnonalan virastojen ja laitosten välillä **tulosohtajusta** ja ministeriössä **tulosjohtamista**.

Tulosohtauksen ydin on ymmärtääkseni siinä, että toimintaa ohjataan strategioilla ja niistä johdetuilla tulostavoitteilla. Toiminta- ja taloussuunnitelma, talousarvio ja tulossopimukset ovat suunnitelmia ja välineitä viedä asioita eteenpäin.

2.4 Sisäasiainministeriön strategia erityisesti poliisitoimen kannalta

Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seuranta koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Kukin ministeriö käsittelee myös toimialansa virastoja koskevat asiat, sekä käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimieliimiä koskevat asiat.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat mm.:

yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala, sekä

maahanmuutto, kansainvälinen suojelu ja paluumuutto.

Sisäasiainministeriön visiona on, että Suomi on Euroopan turvallisimman ja yhdenvertaisimman maa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ministeriö huolehtii strategisen johtajuutensa mukaisesti ihmisten turvallisuudesta sekä rakentaa kilpailukykyistä yhteiskuntaa ja varmistaa ihmisten yhdenvertaisen kohtelun.

Ministeriölle on vahvistettu *konsernistratégia vuosiksi 2012 – 2015*. Se muodostuu neljästä strategisesta tavoitelinjauksesta:

- turvallisuusriskien ennaltaehkäiseminen
- kilpailukykyisen, suvaitsevan ja monimuotoisen Suomen rakentaminen
- palvelujen saatavuuden ja laadun varmistaminen perusoikeuksia kunnioittaen ja hyvää hallintoa noudattaen, sekä
- tulevaisuuden toimintakyvyn varmistaminen.

Tavoitelinjaukset sisältävät ministeriötä, poliisitoimea, Rajavartiolaitosta, pelastustoimea, hätäkeskustoimintaa, maahanmuuttohallintoa ja yhteisiä konsernitoimintoja koskevia toimenpiteitä.

Ministeriön konsernistratégiassa todetaan mm.:

- vahvistetaan poliisin toimintakykyä ja näkyvyyttä keventämällä hallintoa ja siten turvaamalla kenttä- ja rikostutkintatehtävien voimavarat –
- siirrytään aikaisempaa suurempiin virasto- ja aluekokonaisuuksiin
- jatketaan poliisin organisaation rakenteellista uudistamista ja jatkokehittämistä tavoitteena organisaatio- ja poliisilaitosrakenteen edelleen virtaviivaistaminen, yksinkertaistuminen ja hallinnollinen keventäminen
- kehitetään ministeriön hallinnonala entistä houkuttelevammaksi työpaikaksi.

Konsernistratégian seurannan mittareita ovat mm.:

- talousrikosten sisälläoloaika > laskee alle 300 vuorokauteen 2015 mennessä
- tietoverkkouhat ja - rikollisuuden torjunta > käytettävä HTV-määrä kasvaa selvästi ja kiinnijäämisen riski nousee
- poliisin lupahallinnon asiakaskäynnit > vähenevät miljoonalla vuoteen 2016 mennessä
- oppilaitoksista valmistuvien työllistyminen > opiskelijamäärät mitoitetaan siten, että valmistuvat työllistyvät ko. ammattiin mahdollisimman täysimääräisesti viimeistään 6 kk kuluessa valmistumisesta
- työhyvinvointi > VMBaron keskiarvo on kaikilla virastoilla vähintään 3,40
- taloudellisuus ja tuottavuus > hallinnonalan keskiarvo asteikolla (4-10) on vähintään 7,5 (laadullinen arvio).

Hallinnonala ohjaavat lisäksi poikkihallinnolliset strategiat ja ohjelmat, kuten sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Konsernistratégiata tarkentavat vielä toimiala- ja virastokohtaiset strategiat. Toimialat, erityisesti poliisi,

muodostavat muihin hallinnonaloihin verrattuna melko itsenäisiä ja laajoja strategisia kokonaisuuksia, joihin liittyy suuri määrä erilaisia osa- ja alastrategioita ja niitä tarkentavia toimenpidesuunnitelmia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan (19/2012) katsonut, että sisäasiainministeriön hallinnonalan strategioissa merkittävä kehittämiskohde on kytkeä strategiat talouteen. Myös yhteydet tavoitteiden ja resurssien välillä tulisi sen mielestä esittää huomattavasti nykyistä selvemmin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi kertomuksessaan myös, että sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä tulossopimukset sisältävät runsaslukuisen määrän tavoitteita, joita ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen. Vaikka priorisointikysymyksiin liittyykin käytännön ongelmia, toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä tulossopimuksiin tulisi sen mielestä kyetä sisällyttämään kaikkein oleelliset tavoitteet ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma kattaa vuodet 2013 – 2016. Siihen on kirjattu ne ylätasen tavoitteet, jotka tulevat hallitusohjelmasta. Se sisältää myös varsin erilaisia tavoitteita ja toimenpiteitä, joista osa voidaan lukea operatiiviseen toimintaan kuuluviksi.

Valtion vuoden 2013 talousarviossa todetaan, että poliisitoimen osalta painotetaan rikosten, järjestyshäiriöiden ja onnettomuuksien ennaltaehkäisemistä ja vähentämistä, harmaan talouden torjuntaa sekä poliisin toimintavalmiuden ja palvelukyvyn turvaamista. Lisäksi poliisitoimi edistää osaltaan myönteistä turvallisuusajattelua sekä kansalaisten turvallista elinympäristöä.

Koko valtionhallinnon järjestämisessä oleellisia kysymyksiä on, mitkä ovat ne strategisen tason asiat ja tehtävät yleensä mitä ministeriötasolla pitää tehdä tai linjata ja seurata niiden toteuttamista ja toteutumista ja mitkä ovat ne asiat mitä ministeriötasolla ei pidäkään tehdä, vaan ne toteutetaan operatiivisella tasolla ministeriön alaisessa hallinnossa.

Sisäasiainministeriössä ministeriötason oleellisin poliisitoimen strateginen kokonaislinjaus on luoda kansallisen tason näkemys siitä, kuinka koko poliisitoiminta Suomessa tulee toteuttaa, kuinka sitä kehitetään, kuinka se rahoitetaan ja kuinka varmistetaan poliisitoiminnan edellyttämä osaaminen.

Tähän liittyvät ministeriön hallinnon alalla suhde alaiseen hallintoon eli erityisesti Poliisihallitukseen, mutta myös Rajavartiolaitokseen ja maahanmuutto-osaston ja sen alaiseen toimintaan. Strategista linjausta edellyttävät myös PTR-yhteistyö ja tiedustelutoimintayhteistyö.

Erittäin tärkeä ministeriötasolla linjattava ja seurattava asia on myös julkisen vallan käyttö, mihin liittyy sen suhde yksityiseen turva-alaan tai muuhun kansalaisten turvallisuuden takaamiseen tähtäävään toimintaan.

Pidän ministeriötason asiana linjata myös sitä, kuinka poliisin ja muiden tahojen työnjakoa tulee arvioida ja mahdollisesti toteuttaa. Esimerkiksi kannanotto siihen, että kunnat palkkaisivat vartijoita turvakseen, kunhan vartijat toimivat poliisin alaisuudessa ja valvonnassa, ei ole lainkaan yksiselitteinen asia, eikä siitä käytävän julkisen keskustelun aloittaminen ja käyminen kuulu vain operatiiviselle poliisiylijohdolle.

2.5 Sisäasiainministeriön johtaminen

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen 2§:n mukaan *ministeri johtaa hallinnonalan toimintaa* apunaan ministeriön johtoryhmä.

Ministeri ratkaisee ministeriössä päätettävät asiat, jollei ratkaisulta ole valtioneuvoston sisäasiainministeriöstä antamassa asetuksessa tai ministeriön työjärjestyksessä annettu ministeriön virkamiehelle.

Valtiosihteerin tehtävästä on säädetty valtioneuvoston ohjesäännöllä. Valtiosihteeri edustaa ministerinsä kanssa sopimin tavoin ministerin näkemystä silloin, kun ministeri itse on estynyt osallistumasta kokouksiin tai neuvotteluihin.

Kansliapäällikön tehtävänä on työjärjestyksen 23§:n mukaan *johtaa, kehittää ja valvoa* ministeriön ja hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa *vastata* ministeriön toiminnasta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tuloksekkaasti *huolehtia* lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä *vastata* virkamiesvalmistelun yhteensovittamisesta ministeriön sisällä *johtaa ja kehittää* ministeriön henkilöstöhallintoa ja muuta sisäistä hallintoa *vastata* ministeriön hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta *vastata* ministeriön hallinnonalan organisaatiosta ja sen kehittämisestä, sekä *huolehtia* ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta.

Työjärjestyksen 10§:n mukaan ministeriössä on *kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa osastojaon ulkopuolella* ministeriön hallintoyksikkö, ministeriön talousyksikkö, ministeriön oikeusyksikkö, sisäisen tarkastuksen yksikkö, ministeriön viestintäyksikkö, ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö sekä sisäisen turvallisuuden sihteeristö, *jotka muodostavat ministeriön esikunnan*. Näistä talousyksikkö käsittelee asiat, jotka koskevat ministeriön ja hallinnonalan strategiavalmistelua, tulossuunnittelua, tulosohjausta, tuloksellisuuden valvontaa ja muuta controller-toimintaa sekä taloussuunnittelua.

Osaston päällikkö johtaa (työjärjestyksen 25§) asetettujen toimintalinjojen mukaisesti osastonsa toimintaa ja tässä tarkoituksessa mm.

- vastaa osastonsa toiminnan tuloksellisuudesta
- johtaa ja yhteen sovittaa osastonsa ja toimialansa kansainvälisiä asioita
- johtaa osastonsa ja toimiansa taloussuunnitelmien valmistelua
- *johtaa alaistensa virastojen kanssa käytäviä tuloseskusteluja*
- *kehittää ja seuraa toimialansa toimintaa*
- johtaa toimialansa asioiden valmistelua ministeriön johtoryhmää varten ja esittelee asiat siellä.

Lisäksi työjärjestyksen 42§:n 12. kohdan mukaan osaston päällikkö ratkaisee asiat, jotka koskevat tulohjausta sekä osastolle ja sen toimialoille osoitettujen määrärahojen jakamista.

2.6 Tiedottamis- ja ilmoittamisvelvollisuudesta

Rajavartiolaitoksen päällikkö työjärjestyksen 24§:n mukaan "pitää sisäasiainministerin tietoisena rajavartiolaitosta koskevista asioista ja osallistuu rajavartiolaitosta koskevien asioiden käsittelyyn ministeriössä".

Poliisin hallinnosta annetun 4a§:n mukaan **poliisiylijohtajan** on ilmoitettava sisäasiainministerille yhteiskunnallisesti merkittävistä poliisitoimista koskevista asioista. **Poliisiylijohtajan** tulee myös pitää sisäasiainministeriö tietoisena Poliisihallitusta koskevista asioista.

Poliisin hallinnosta annetun lain 4a§:n mukaan **suojelupoliisin** on ilmoitettava tehtäviinsä kuuluvista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista sisäasiainministerille ja poliisiylijohtajalle. Käytännössä tämä tarkoittaa suojelupoliisin päällikön velvollisuutta toimia lainkohdan edellyttämällä tavalla.

Ministerille, valtiosihteerille ja kansliapäällikölle on työjärjestyksen 32§:n mukaan tiedotettava tärkeimmistä ministeriön toimialalla esille tulevista ja vireillä olevista asioista, sekä asioista *joilla on yleistä mielenkiintoa*. Samoin on ilmoitettava tärkeimpien asioiden esittelystä hyvissä ajoin sekä määrättäessä toimitettava asiakirjat nähtäväksi.

2.7 Ministeriön johtoryhmät

Ministeriön johtoryhmä käsittelee *ministerin puheenjohtajalla* turvallisuutta, maahanmuuttoa, siviilikriisinhallintaa ja yhdenvertaisuutta koskevat keskeiset asiat sekä usean osaston toimialaan kuuluvat asiat. Johtoryhmä arvioi myös toiminnan

tuloksellisuutta, seuraa lainvalmistelua sekä käsittelee ja sovittaa yhteen muut laajakantoiset ja periaatteelliset asiat. Se käsittelee myös hallinnonalan ja ministeriön toimintaan keskeisesti vaikuttavat yhteiskuntapoliittiset linjaukset sekä toimintaa suuntaavat taloussuunnitelmat ja niiden toteuttamisen edellyttämät voimavarat.

Johtoryhmään kuuluvat ministerin lisäksi valtiosihteeri varapuheenjohtajana, sekä jäsenenä kansliapäällikkö, poliisiosaston, pelastusosaston ja maahanmuutto-osaston osastopäälliköt, rajavartiolaitoksen päällikkö ja ministeriön kansainvälisten asioiden päällikkö. Kokouksiin voivat tarvittaessa osallistua myös muut puheenjohtajan määräämät henkilöt.

Käsiteltäessä turvallisuuden ja maahanmuuton kannalta laajakantoisia linjauksia sekä merkittäviä ajankohtaisia kysymyksiä ministeriön johtoryhmään kuuluvat myös Poliisihallituksen poliisiylijohtaja, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköt, Häätäkeskuslaitoksen johtaja ja Maahanmuuttoviraston ylijohtaja (***laajennettu johtoryhmä***).

Osastopäällikkökokous sovittaa valmistelevasti yhteen ministeriön johtoryhmän asioita, hallinnonalan ja ministeriön yhteisiä hallinnollisia tai yhteistoiminnallisia asioita sekä varmistaa osastojen välisen tiedonkulun ja johtoryhmässä tehtyjen päätösten toimeenpanon.

Osastopäällikkökokoukseen osallistuvat kansliapäällikön johdolla osastopäälliköt, sekä hallintojohtaja, talousjohtaja, lainsäädäntö-johtaja, kansainvälisten asioiden yksikön päällikkö ja viestintäjohtaja. Valtiosihteerillä on oikeus olla läsnä kokouksessa.

2.8 Sisäasiainministeriön poliisiosasto

Sisäasiainministeriö *vastaa* poliisin hallinnosta annetun lain (2009/497) 1 §:n mukaisesti poliisin toimialan *ohjauksesta ja valvonnasta* sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä. Ministeriön alainen keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus, joka toimii poliisin ylijohtona.

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen 11 §:n mukaisesti poliisiosasto *käsittelee* asiat, jotka koskevat:

- Poliisihallituksen tulosohejausta
- poliisihallintoa
- yleistä järjestystä ja turvallisuutta
- poliisin rikostorjuntaa
- poliisin lupahallintoa
- ampuma-aseita
- arpajaistoiminnan ohjausta, valvontaa ja muita siihen liittyviä keskeisiä asioita
- yksityistä turvallisuuden alaa.

Poliisiosasto *käsittelee* myös asiat, jotka koskevat poliisin taloushallintoa, tulosojausta, henkilöstöhallintoa, kansainvälisiä asioita samoin kuin sisäasiainministeriölle poliisin toimialalla kuuluvia muita asioita.

2.9 Sisäasiainministeriön johtamisen arviointia

Ministeri johtaa ministeriötä ja sen merkittävimpiä johtoryhmiä ja hänellä on erityinen tiedonsaantioikeus. Ministeri voi säädöksen ja asemansa perusteella johtaa vahvasti hallinnonalan toimintaa ja myös seurata, toteutuuko hallitusohjelmassa, kehyspäätöksissä, hallituksen strategia-asiakirjassa ja talousarvioissa edellytetty ja yhteiskunnan demokraattisen toiminnan edellyttämä toimialan poliittinen ohjaus.

Ministeri joutuu erittäin usein ottamaan kantaa ajankohtaisiin ja yleistä mielenkiintoa omaaviin kysymyksiin, joihin "haetaan vastuuta" ja mielipidettä poliittiselta johdolta. Tämä on tosiasia, jonka kanssa ministeriön poliittisen johdon ja virkamiesorganisaation on tultava yhdessä toimeen ja virkamiesorganisaation tuettava ministeriä tehtävässään.

Ministeri joutuu ottamaan kantaa poliisikoulutuksen aloituspaikkamäärään, poliisimiesten määrään yleensä, aselupien myöntämisperusteisiin, poliisivaltuuksien käyttöön, yksityiseen turva-alaan, poliisien käyttäytymiseen, väkivaltatapauksiin, kansalaisten kokemaan turvallisuuteen jne. Tapausten määrä ja kirjo on erittäin suuri aina sen mukaan, mitä elävässä elämässä tapahtuu. Yhteyden virkamiesorganisaation ja ministerin välillä pitää olla toimiva, sillä ministeri edustaa kannanotoillaan koko hallinnonala.

Ministeri joutuu ottamaan kantaa myös sellaisiin yleistä mielenkiintoa herättäviin näkemyksiin, joita alainen hallinto ottaa julkisuudessa esille häntä aina ennalta informoimatta. On tietenkin selvää, ettei näkemysten kontrolloiminen etukäteen ministeriöstä ole lainkaan tarkoituksenmukaista. Yleistä mielenkiintoa herättävissä julkisissa kannanotoissa ministeri tulee kuitenkin pyrkiä informoimaan etukäteen (työjärjestyksen 32§). Häntä ei tule saattaa toisten esittämien ajatusten "selittäjän osaan". Tällainen tilanne antaa sisäisen turvallisuuden asioiden vastuullisesta ja johdonmukaisesta hoitamisesta sekavan kuvan. *Sitä sekoittaa kyllä myös se, että poliisiviranomaiset itse ovat julkisuudessa erimielisiä.*

Poliittinen ohjaus ei saa kuitenkaan olla operatiivista johtamista, vaan se kuuluu kansliapäällikön johdolla virkamiehistöle.

Poliisikoulutuksen aloituspaikat

Sisäasiainministeri on päättänyt poliisikoulutuksen sisäänotosta. Tämä käytäntö ei saamani selvityksen mukaan perustu säädöksiin. Voidaankin siis kysyä, onko

poliisikoulutuksen aloituspaikkamäärästä päättäminen sellainen strateginen linjaus, mikä kuuluu ministeriölle ja ministeritasoisesti päätettäväksi?

Aloituspaikkamäärä ja poliisiin rekrytoituminen tuli esille erityisesti 2000- luvun puolivälissä, jolloin alettiin enemmän puhua työttömiksi valmistuvista poliiseista. Keskusteluun tuli "uutena asiana", ettei poliisikoulutukseen pääsy automaattisesti takaakaan työpaikkaa ja urakehitystä poliisihallinnossa. Sisäänotto poliisikoulutukseen on vaihdellut suuresti, oikeastaan hallitsemattomasti. Toisaalta sisäännoton aivan täydellinen mitoitus on mahdotonta, koska aloituspaikat perustuvat tietoon henkilöstön määrästä ja arvioon poistumasta, sekä käytettävissä oleviin varoihin. Poistuma-arviointiin tulee jonkin verran vaikuttamaan myös se, että poliisit ovat 1.2.2013 lukien saman eroamisikäsääntelyn piirissä kuin muutkin valtion virkamiehet eli he voivat halutessaan jatkaa virkauraansa 68 ikävuoteen saakka. Eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen poliisien eroamisistä sisältyy lausuma, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa tarkkaan poliisin erityisestä eroamisikäsääntelystä luopumisen vaikutuksia ja muutosprosessin toteuttamista sekä ryhtyy tarvittaessa seurantatulosten vaatimiin lainvalmistelu- ja muihin toimenpiteisiin.

Ministeriön konsernistrategian yhtenä seurannan mittarina on se, että opiskelijamäärät mitoitetaan siten, että valmistuvat työllistyvät ko. ammattiin täysimääräisesti viimeistään 6 kk:n kuluessa valmistumisesta. Kun tilanne ei ole kokonaisuutena hallinnassa (poliisimpien kokonaismäärä, koulutukseen otettavien määrä, poistumisen arviointi, käytettävissä olevat varat) ja asia on erittäin tärkeä poliisitoiminnan kannalta, ***pidän juuri kokonaisuus huomioon ottaen ymmärrettävänä, että sisäänottoa linjataan ministeriötasolla.*** On kuitenkin varmistettava, että linjaus on johdonmukainen osa ministeriön poliisitoimintaan kohdistuvaa strategista kokonaisohjausta eikä irrallinen päätös, mikä siis tarkoittaa, että ministeriötasolla pitää pystyä luomaan uskottava poliisin rekrytointistrategia.

Ministeriön nimitysvalta

Poliisiylijohtajan, Suojelupoliisin päällikön, Liikkuvan Poliisin päällikön ja Keskusrikospoliisin päällikön nimittää Valtioneuvosto. Ministeriö nimittää Poliisin tekniikkakeskuksen päällikön ja Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin. Poliisiylijohtaja nimittää Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt ja poliisilaitosten poliisipäälliköt.

Ministeriön alaisen hallinnon työjärjestyksen vahvistamista ja nimitysvallan käyttöä tulisi arvioida erityisesti strategisen kokonaislinjauksen toteuttamisen kannalta. ***Siksi ehdotan harkittavaksi, että Poliisihallituksen työjärjestyksen vahvistaisi ministeriö Poliisihallituksen valmistelusta ja esittelystä ja työjärjestyksen mukaisten yksiköiden päälliköt nimittäisi sisäasiainministeriö Poliisiylijohtajan esittelystä.***

Nimitysvaltaa on käsitelty enemmän Poliisihallituksen kohdalla jäljempänä.

Kansliapäällikön tehtävät ovat ministeriön työjärjestyksen 23§:ssä yhteneväiset VNOS:n 45§:n kanssa (virkamiesyhteistyön järjestämistä koskevaa muutosta lukuun ottamatta). Kansliapäällikön tehtävät olivat vielä vuoden 2003 työjärjestyksessä lueteltu toisin sisältäen mm. sen, että kansliapäällikkö johtaa hallinnonalan taloussuunnitelman, talousarvioehdotuksen ja ministeriön tulosbudjetin valmistelua sekä seuraa niiden toteutumista.

Perusteena sille, ettei tulosohejausta ole sanana sisällytetty työjärjestyksessä kansliapäällikön tehtäviin, on ollut saamani tiedon mukaan halu korostaa kansliapäällikön laaja-alaista johtamisvastuuta koko hallinnonalaan koskien. Tätä katsotaan ilmentävän muun ohella työjärjestyksen 23§:ssä mainittu vastuu koko hallinnonalan tavoitteiden määrittelystä ja niiden toteutuksen seurannasta. On myös huomattava, että kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa on em. kerrotuin tavoin esikuntayksiköt, jotka muodostavat koko ministeriön esikunnan.

Kansliapäälliköllä on ministeriön johtamiseen ja myös toimintojen tulosjohtamiseen vahva mandaatti.

Kansliapäällikkö on tehnyt valtiovarainministeriön 4.12.2009 antaman suosituksen mukaisesti ministeriön ylintä johtoa koskevia johtamissopimuksia ministeriön osastojen ja erillisyyksiköiden sekä virastojen päälliköiden kanssa (mm. poliisiylijohtaja, maahanmuuttoviraston ylijohtaja, Suojelupoliisin päällikkö, KRP:n päällikkö). Tämä voi olla tarkoituksenmukaista. Johtamissopimusmenettely ei kuitenkaan teoriassakaan saa johtaa siihen, että esimerkiksi poliisiosaston osastopäällikön Poliisihallituksen kanssa tekemä tulossopimus ja kansliapäällikön poliisiylijohtajan kanssa tekemä johtamissopimus tai toisaalta taas Poliisihallituksen erillisyyksikön (esimerkiksi Supo) kanssa tekemä tulossopimus ja sitten kansliapäällikön yksikön päällikön (Supon päällikkö) kanssa tekemä johtamissopimus olisivat ristiriidassa. Käytännössä ilmeisesti kyllä pyritään huolehtimaan siitä, ettei ristiriitatilanteita synny. Pidän silti tarpeellisena todeta, että johtaja- ja tulossopimusmenettelyn oikeaan toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota. Asian on todennut myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (kertomus 19/2012).

Kansliapäällikkö voi mielestäni ottaa ministeriön osastojen alaisen hallinnon tulosohejauksen vahvempaan ohjaukseensa ja niin, että hän myös allekirjoittaa tulossopimuksen yhdessä osastopäällikön kanssa.

Poliisiosaston osastopäällikön riittävän vahva rooli edellyttää ministerin ja kansliapäällikön tukea. Osastopäällikön virka on siviilivirka. Vaikutusta on myös johtamisrakenteilla. Tässä suhteessa esimerkiksi sisäasiainministeriön laajennetun johtoryhmän kokoonpano nykyisellään saattaa olla virheellisesti käytettynä ongelmallinen: johtoryhmän puheenjohtajana toimiva sisäasiainministeri saa – aivan perustellusti – tarvitsemiaan tietoja suoraan ministeriön alaiselta hallinnolta, mutta hänen täytyy varoa poliisiosaston osastopäällikön ohi johtamista. Toisaalta se, että

poliisiosaston osastopäällikkö, eikä kansliapäällikkö, käy tuloseskustelun Poliisihallituksen ylljohtajan kanssa, korostaa sinällään poliisiosaston osastopäällikön roolia. Edellä ottamani kanta kansliapäällikön oikeuteen ottaa osastojen alaisen hallinnon tuloseshaus vahvempaan seurantaan ei tätä mielestäni oikein toteutettuna ongelmitta.

Poliisin kaltaisessa "arvomerkkiorganisaatiossa" poliisiosaston osastopäällikön tosiasialliseen asemaan saattaa vaikuttaa myös se, ettei hän ole poliisimies vaan on siviilivirassa.

Nykyisellä poliisiosaston osastopäälliköllä on erittäin vahva johtamiskokemus ja käytännön tuntemus poliisitoimen alalta.

Johtoryhmätyöskentely

Ministeriössä on ministeriön johtoryhmä, laajennettu johtoryhmä ja osastopäällikkökokous. Johtoryhmien määrää ja niissä työskentelyä pitää arvioida, jotta ne ovat tehokkaita eikä päällekkäisiä tai rinnakkaisia järjestelmiä ole. Saamani tiedon mukaan arviointia on ministeriössä ryhdytty tekemäänkin.

Laajennetun johtoryhmän tarpeellisuus tulee tarkasteluun kevään 2013 aikana ja mahdollinen siirtyminen yhteen, ministerin johdolla toimivaan ministeriön johtoryhmään. Johtoryhmään asiat tulisivat pääsääntöisesti osastopäällikkökokouksesta. Tämä voi olla tarkoituksenmukaista paremman otteen saamiseksi keskeisesti vaikuttaviin poliittisiin linjauksiin, sekä toimintaa suuntaaviin laajakantoisiin ja periaatteellisiin asioihin sekä niiden toteuttamisen edellyttämään resursointiin.

Pidän kuitenkin tärkeänä, että ministeriössä huolehditaan sellaisesta tiedonkulusta ja keskusteluyhteydestä poliittisen johdon ja virkamieskunnan välillä, jossa ministeriön koko johto-organisaatio (osastopäälliköt ja virastojen päälliköt) voi keskustella ministeriön poliittisen johdon kanssa ja päinvastoin. Eri hallinnon tasot eivät saa erkaantua liikaa toisistaan ja toisaalta hallinnolle on erittäin tärkeää tietää, mikä on poliittisen johdon näkemys hallinnon alan ajankohtaisiin asioihin. Tämä on varsin tärkeää myös poikkihallinnollisuuden (esimerkiksi poliisi, Rajavartiolaitos, maahanmuutto) toteutumisen kannalta. Tällä on erityistä merkitystä myös strategisten tavoitteiden hahmottumiseen kokonaisuutena. Perinteisestä "siilomaisesta" työskentelystä tulisi päästä enemmän hallinnon rajat ylittävään kokonaisuuksien hahmottamiseen.

Ministeriön toiminta

Ministeriön osastojen ja ministeriön erillisten yksiköiden eli ministeriön esikunnan (lainsäädäntöasioiden osalta ministeriön oikeusyksikkö, kansainvälisten ja EU-asioiden

osalta ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö sekä toiminnan ja talouden suunnittelun osalta ministeriön talousyksikkö, sisäisen turvallisuuden sihteeristö ja toimialan organisaatioon liittyen ministeriön hallintoyksikkö) välistä suhdetta on johtamisen, tehokkuuden ja päällekkäisyyksien poistamiseksi ja johtamisrakenteiden keventämiseksi syytä tarkastella.

Ministeriössä tulisi lisätä poikkihallinnollista toimintaa ja saamani tiedon mukaan tähän ollaan kiinnittämässä huomiota. Asioita ei hoideta huonosti eikä väärillä motiiveilla, mutta pahimmillaan kuitenkin melko kategorisesti tiukan osastojaon mukaan ja rinnakkain esikuntayksiköiden kanssa. Erityisesti maahanmuutto-osaston, poliisiosaston ja myös rajavartiolaitoksen yhteistä toimintaa ja sitä taas suhteessa alaiseen hallintoon eli Maahanmuuttovirastoon ja Poliisihallitukseen, tulisi lisätä.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on kertomuksessaan (19/2012) todennut, että maahanmuutto-osaston ja poliisiosaston välistä yhteistyötä on syytä lisätä.

Tavoitteena tulisikin olla sen hahmottuminen, miten saadaan kokonaisuuden kannalta paras mahdollisen tulos aikaan yhdessä eikä niin, että hyvä tulos on parhaimmillaan erillisten, sinänsä hyvien toimintojen summa.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on erittäin tärkeä. Ohjelman sihteeristön sijoittuminen ja toiminta tulisi tarkastella. Se on tärkeä kokoava orgaani, mutta sen asema suhteessa eri toimijoihin, myös sisäasiainministeriön sisällä, jää jonkin verran epäselväksi.

Ministeriön ja poliisiosaston rooli on budjettineuvotteluissa valtiovarainministeriön suuntaan selvä. Ministeriön ja osaston tulosohtajasta suhteessa Poliisihallitukseen tulisi vielä täsmentää eli strategisen otteen terävöittämistä vielä entisestään. Ministeriön ja Poliisihallituksen välinen tulossopimus vuodelle 2013 ja siihen liittyvät strategiset tavoitteet ja tavoitetila vuonna 2017 on sinänsä seikkaperäinen asiakirja. Kuitenkaan esimerkiksi kuvaus siitä, kuinka kokonaisuus poliisimiesten tarve/ aloituspaikat/ poistuma/ käytettävissä olevat resurssit, on tarkoitus saada todella toteutumaan, ei selkeästi siitä ilmene. Tiedän, että mm. rakenneuudistuksillakin siihen pyritään, mutta asiakirjasta jää kaipaamaan voimakkaampaa osapuolten sitoutumista ja otetta tavoitteisiin pääsemiseen. Ministeriössä tulisi vielä harkita, onko Poliisihallitus ohjeistettu riittävällä tarkkuudella määrärahojen jaossa strategisten linjausten kannalta.

2.10 Poliisiosasto

Poliisiosaston toiminnan arvioinnin oleellisimpia kysymyksiä on, mitkä asiat osastolla tulee hoitaa ja mitä siellä ei pidä hoitaa. Osaston ja Poliisihallituksen välisten päällekkäisyyksien karsimisen kannalta keskeisimpiä aihealueita ovat lainsäädäntöasiat, laillisuusvalvonta (mitä sinänsä kyllä tarvitaan kaikilla tasoilla) liittyvät asiat, kansainväliset ja EU-asiat, sekä toiminnan ja talouden suunnitteluasiat.

Lähtökohdan pitää tietenkin olla, ettei poliisiosaston ja Poliisihallituksen välille saa syntyä kilpailua siitä, kumpi on osaavampi vaan, että oikeat asiat ovat oikeassa paikassa ja hoidetaan johdonmukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

Tässä mielessä on syytä erottaa toisistaan **poliisin toimialan suunnittelu** eli ministeriön poliisiosastolle kuuluva toimialan päätoimintalinjojen määrittäminen ja toimialan toimintaedellytysten turvaaminen, sekä **poliisitoiminnan suunnittelu** eli Poliisihallitukselle kuuluva toiminnan tarkempi toiminnallinen ohjaus.

Osaston lainsäädäntöasiat ja laillisuusvalvonnan toteutus

Ministeriön oikeusyksikkö vastaa ministeriön säädösvalmistelun laadun sekä ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittamisestä. Yksikkö avustaa erityisesti ministeriön johtoa, mutta myös muita yksiköjä. Ministeriössä on käytäntö, jonka mukaan oikeusyksikkö huolehtii poliisiosaston puolesta Poliisihallituksen laillisuusvalvonnasta. Tätä ei ole kirjattu ministeriön työjärjestykseen. Poliisiosasto on huolehtinut laillisuusvalvonnassa esiin tulleiden havaintojen huomioimisesta poliisitoiminnassa tulosohtausjärjestelmän kautta. Oikeusyksikkö on seurannut havaintojen edellyttämien muutosten todentumista myös käytännössä.

Olen tutustunut yksikön viimeaikaisiin laillisuusvalvontatarkastuksesta laadittuihin tarkastuskertomuksiin ja ne vaikuttavat varsin hyvin tehdyiltä ja nykyinen käytäntö on hyvä.

Poliisiosastolla on lainsäädäntöyksikkö, jossa on noin 15 henkilöä. Lainvalmistelu kuuluu ministeriötason tehtäviin ja siten on perusteltua, että poliisiosaston lainsäädäntöyksikköön on pyritty keskittämään kaikki poliisia koskeva kansallinen lainsäädäntövalmistelu ja lainsäädännön ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen. Lainsäädäntötoimintaan liittyy oleellisesti Euroopan Unionista johtuvien päätösten ja kansainvälisten sopimusten huomioiminen Suomen lainsäädännössä. Siksi ministeriössä tulisi tarkastella poliisiosaston lainsäädäntöyksikön ja kansainvälisten ja EU-asioiden yksikön lähempää ja sitä kautta vielä tehokkaampaa yhteistyötä.

Lainsäädäntöyksikkö vastaa myös **rahapelipolitiikan** (Veikkaus, RAY ja Fintoto) ja siihen liittyvien linjausten valmistelusta ja ohjauksesta sekä säädösvalmistelusta. Yksikön päällikkö on puheenjohtajana sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisessä rahapelien arviointijärjestelmäryhmässä, sekä rahapeliasioden poikkihallinnollisessa koordinaatioryhmässä. Ministeriön kansliapäällikkö toimii rahapeliasioden neuvottelukunnan puheenjohtajana. Neuvottelukunta toimii neuvoa-antavana elimenä ja sen tehtävänä on seurata ja arvioida rahapelialan toimintaympäristön sekä EU:n rahapelipolitiikan muutoksia ja kehitystä ja edistää ja vahvistaa viranomaisten välistä rahapeliasioista koskevaa yhteistyötä.

Veikkaus Oy kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle, Fintoto Oy maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle ja Raha-automaatti-yhdistys sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle.

Rahapelitoiminnassa on noin 1,1 mrd. euron kansallinen intressi ja siksi sen toiminta ja säilyminen pääsääntöisesti ennallaan on erittäin tärkeää Suomelle. Hallitusohjelman mukaan Suomen rahapelipolitiikan tavoitteena on yksinoikeuksien ylläpitäminen rahapelialalla. Siksi ei ole yhdentekevää kuinka rahapelivalvonnan organisointi toteutetaan. Suomi on viimeksi 21.12.2012 vastannut EU:n komission Suomen rahapelipalveluja koskevaan tietopyyntöön (jo vuonna 2006 alkaneeseen EU-tasolla käytävään kiistelyyn liittyen), että Suomen rahapelitoiminnan valvontajärjestelmä täyttää yhteisöjen tuomioistuimen vaatimukset.

*Vaikka arpajaishallinto ja rahapelitoiminta eivät miestäni kuulu poliisin ydintehtäviin, niin johdonmukaisen ja järjestelmällisen valvontapolitiikan toteuttaminen on juuri tällä hetkellä kansallisesti erittäin tärkeää. Siksi **en ehdota rahapelivalvonnan enkä rahankeräysvalvonnan siirtämistä poliisilaitostasolle.***

Kansainvälinen toiminta

Ministeriössä on kansainvälisten asioiden yksikkö, jonka tehtävänä on ministeriön työjärjestyksen mukaan yhteen sovittaa ministeriölle kuuluvia kansainvälisiä ja EU:ssa käsiteltäviä asioita sekä avustaa ministeriä ja kansliapäällikköä kansainvälisten ja EU:hun liittyvien asioiden hoitamisessa. Yksikkö kokoaa oikeus- ja sisäasiainneuvostoon (ns. OSA-neuvosto) menevät asiat, jotka pääsääntöisesti valmistellaan osastoilla eli poliisiasioden osalta poliisiosastolla ja sen alaisessa hallinnossa. Yksikön kuuluu käsitellä myös asioita, jotka koskevat siviili-kriisinhallinnan kotimaan valmiuksia sekä niiden kehittämistä ja ylläpitämistä. Ministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä on noin 20 henkilöä.

Poliisiosastolla on kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö, jossa on 10 virkaa (yksikön päällikkö, 2 neuvottelevaa virkamiestä, 4 ylitarkastajaa, 2 osastosihteeriä, 1 erityisasiantuntija). Osalla henkilöistä on poliisitausta.

Yksikölle kuuluu

- ministeriölle kuuluva poliisin kansainvälisen toiminnan ohjaus ja kehittäminen
- poliisia koskevien valtiosopimusten ja poliisin kansainvälisten sopimusten valmistelu ja täytäntöönpano
- EU-asioiden valmistelu ja valmistelun koordinointi, täytäntöönpano ja seuranta, Suomen kantojen valmistelu
- YK:n ja Euroopan neuvoston sekä OECD:n poliisia koskevien asioiden valmistelu, täytäntöönpano ja seuranta
- poliisin kansainvälisen toiminnan asiantuntijatehtävät

- ministeriölle kuuluvat poliisin yhdyshenkilötoiminaan liittyvät tehtävät, EUE:ssa toimivan poliisin erityisasiantuntijan sekä EU:n toimielimiin sijoitettujen kansallisten asiantuntijoiden rekrytointiin ja ohjaamiseen liittyvät tehtävät.

Yksikön oman arvion mukaan 2/3 toiminnasta liittyy EU-viitteisiin asioihin. Ajankohtaisia asioita ovat Euroopan poliisivirastoa (Europol) ja Euroopan poliisiakatemiaa (CEPOL) koskevat asetukset, poliisiyhteistyö Ruotsin kanssa, EU-Venäjä poliisiviranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen jne.

Poliisihallituksessa on kansainvälinen yksikkö, jonka henkilövahvuus on 10 virkaa (poliisijohtaja, 4 poliisiylitarkastajaa, 2 poliisitarkastajaa, 1 ylitarkastaja, 2 yksikön sihteerä). Henkiöistä kuudella on juristin koulutus, kahdella ministeriötausta ja seitsemällä poliisitausta (KRP).

Poliisihallituksen kansainvälisen yksikön tehtävänä on poliisin yksiköiden kansainvälinen yhteistyön (virka-apu, oikeudellinen yhteistyö) kehittäminen ja yhteensovittaminen ja yhdyshenkilötoiminnan kehittäminen, poliisin alueellinen ja kahdenvälinen yhteistyö (Venäjä, Baltia, Pohjoismaat), poliisin kansainväliset yhteistyöfoorumit (Interpol, Europol, BSTF), sekä EU:n poliisiyhteistyöhön osallistuminen

Keskusrikospoliisi on kansainvälisen rikospoliisiyhteistyön keskus Suomessa ja se vastaa mm. Interpolin, Europolin ja Schengenin kansallisten keskusten tehtävistä, ulkomaille sijoitettujen poliisin yhteyshenkilöiden ohjauksesta ja koulutuksesta, poliisin ympärivuorokautisesta kansainvälisestä viestiliikennepäivystyksestä, kansainvälisten etsintäkuulutusten aiheuttamista toimenpiteistä, sekä oikeus- ja virka-apupyyntöjen käsittelystä ja ohjauksesta

Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Suojelupoliisin toiminta edellyttää vahvoja ja luontevia kansainvälisiä yhteyksiä.

Kun poliisitoimintaan liittyviä kansainvälisiä asioita hoidetaan edellä todetuin tavoin monella eri tasolla ja taholla (myös Rajavartiolaitoksessa, maahanmuutto-osastolla ja Maahanmuuttovirastossa), on toteuttamisessa varmasti päällekkäisyyksiä ja osin tehottomuutta.

Poliisin kansainvälisen toiminnan toteuttamista onkin selkeytettävä, yksinkertaistettava ja vietävä lähemmäksi varsinaista poliisitoimintaa Poliisihallituksessa.

Ministeriötasolla kansainvälinen toiminta liittyy selvästi Euroopan Unionissa tehtävien linjausten kansalliseen sovellukseen ja lainsäädäntöön sekä kansainvälisten sopimusten

valmisteluun ja toteutukseen. Siten EU-tehtävät ovat keskeisiltä osin kansainvälistä toimintaa ja lainsäädäntöä, jotka tulisi keskittää ministeriöön ja poliisitoiminnan osalta poliisiosastoon. Mielestäni osaston lainsäädäntöyksikön ja kansainvälisten ja EU-asioiden yksikön nykyistä lähempää yhteistoimintaa on syytä selvittää. Ministeriön kansainvälinen yksikkö toimii tietoja kokoavana organisaationa ja erityisesti OSA-kokouksiin valmistauduttaessa, mutta varsinaisessa substanssiosaamisessa yksikössä ei saa olla kilpailevaa rekrytointia muuhun hallintoon nähden.

KRP:lla ja Suojelupoliisilla tulee olla riittävä itsenäisyys kansainvälisten suhteiden ylläpitämiseen operatiivisella tasolla, eikä niiden vakiintuneeseen ja toimivaan järjestelmään mielestäni ole tässä selvityksessä erityistä syytä puuttua.

Poliisitoiminta

Poliisihallituksen perustamisen yhteydessä vuonna 2010 siirtyi ministeriön poliisiosastolla aiemmin olleisiin tehtäviin liittyviä virkoja suuri määrä Poliisihallitukseen. Ministeriössä arvioitiin vuonna 2010 poliisiosaston henkilöstöresurssien tarvetta, jotta se pystyy vastaamaan ministeriön työjärjestyksen 11 §:n mukaisista tehtävistä. Poliisiosastolle perustettiin vuonna 2011 tehdyillä päätöksillä 12 virkaa, joiden rahoitus toteutettiin siirtämällä tarvittavat varat poliisin toimintamomentilta ministeriön toimintamomentille. Poliisitoimen henkilöstömäärään tuli erikseen sovitusti saada aikaan vastaava 12 viran vähennys. Tämä edellytys perustui tuolloin voimassa olleeseen poliisin tuottavuusohjelmaan.

Ministeriön poliisiosaston poliisitoiminnan suunnitteluyksikössä on poliisivirkoja: 1 poliisijohtaja, 2 poliisiylitarkastajaa ja 6 poliisitarkastajaa. Osastolla - eikä myöskään koko ministeriössä - ole yhtään sellaista poliisivirkaa tai tehtävää, mikä edellyttäisi poliisin valtuuksia.

Poliisitoiminnan suunnitteluyksikölle kuuluvat

- poliisitoimintaa koskevat ministeriötason asiat
- hallituksen strategia- ja politiikka-asiakirjojen valmistelu ja seuranta (järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategia, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma, varautuminen Venäjän viisumivapauteen, viranomaisten välistä tiedonvaihtoa selvittävä työryhmä, kyberstrategia jne.)
- muut ohjelma-asiat
- poliisitoiminnan, poliisin lupahallinnon ja poliisin rekistereiden ministeriötason asiantuntijatehtävät
- poliisiosaston toimialaan liittyvät siviilikriisinhallintatehtävät
- säädösvalmistelun, EU- ja kansainvälisten asioiden sekä toiminta- ja taloussuunnittelun tukitehtävät (toiminnallinen näkökulma)

Poliisitoiminnan suunnitteluyksikön henkilökunnan tehtäviin kuuluvat mm. yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeva strateginen ohjaus, yleisen järjestyksen ja

turvallisuuden poikkihallinnollinen ja strateginen yhteistyö, rikostorjuntaa koskeva asiantuntijatason strateginen ohjaus, rikostorjunnan poikkihallinnollinen yhteistyö, yleistä järjestystä ja turvallisuutta, hälytystoimintaa, liikenneturvallisuutta ja liikenteen valvontaa sekä vesiturvallisuutta koskevat asiantuntijatehtävät ja tuki, sekä yhteistyö lainvalvontaviranomaisten kanssa.

Poliisitoiminnan suunnitteluyksikön tehtävät eivät saa olla päällekkäistä Poliisihallituksen kanssa **eikä poliisiosastolla ylipäätään tule tehdä sellaisia tehtäviä, joita varten Poliisihallitus on perustettu ja joita se uudelleen organisoituneena tulee tekemään.** Toiminnoissa ei saa olla epäselvyyttä vastuista, johtamisesta ja toteutuksesta.

Selvitystyössä on tullut esiin kysymys, pitääkö ministeriössä olla ns. ministeriö-osaamista vai konkreettista poliisiosaamista ja mitkä ovat ne poliisiosaamisen alueet, mitkä kytetään ministeriöön? Poliisitoiminnasta pitää olla ministeriössä asiantuntemusta, jotta se selviää ministeriölle asetettujen strategisten tavoitteiden laadinnasta ja toteutuksesta. On tietenkin tarkkaan katsottava, mitkä tiedot ministeriö voi kuitenkin saada käyttöönsä alaiseltaan operatiiviselta hallinnolta.

Poliisivirat tuovat lisäarvoa, jos poliisiviranhaltijat voivat keskittyä ministeriötason strategioiden kehittämiseen. Olennaista tässä on, että poliisitoiminnassa nähdään ylätasoin strategioiden käytännön vastaavuus poliisitoimessa. Tarkoitan tällä sitä, ettei riitä, että asioita tarkastellaan vain Poliisihallituksen omassa tulosohjauksessa ja toimeenpanossa, vaan myös ministeriötasolla on pystyttävä muodostamaan kokonaisnäkemys siitä, toteuttavatko poliisitoimen strategiat poliittisella tasolla määritellyt poliisin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteita. Eli kysymys on siitä, miten kansalaisten luottamus poliisiin turvataan, mistä kansalaisten turvallisuudentunne muodostuu, miten suuri merkitys liikenneturvallisuudella tai talousrikostutkinnalla on yhteiskunnan toimivuuteen jne.

Kelpoisuudet tarvittaviin ministeriön poliisivirkoihin tulee olla sellaisia, että niihin hakeutuu pätevää väkeä ja virkojen nimikkeiden tulee olla suhteessa muuhun poliisihallintoon. Saamani tiedon mukaan ministeriössä on aikanaan harkittu ns. komennusvirkoja kentän ja ajanmukaisen kokemuksen ja tuntemuksen varmistamiseksi, mutta siitä luovuttiin.

Ministeriön poliisiviroissa tulisi kuitenkin harkita myös komennusvirkamenettelyn mahdollisuutta, koska sillä on merkitystä ministeriön oman osaamisen kannalta ja myös operatiivisen poliisitoiminnan suhtautumisessa poliisiosaston toimintaan.

Yhtenä yksityiskohtana totean, että poliisitoiminnan suunnitteluyksikön neljän poliisitarkastajan tehtäviin kuuluu mm. yhteistyö laillisuusvalvontaviranomaisten kanssa. Tämä tarkoittanee ministeriötasolla tehtyjen kanteluiden käsittelyn valmistelua, sekä laillisuusvalvontaviranomaisten ministeriölle kohdistamiin lausuntopyyntöihin

vastaamisen valmistelua. Poliisihallituksen esikunnan tehtäviin kuuluu myös poliisin laillisuusvalvonta, kanteluiden käsitteleminen ja lausuntomenettely laillisuusvalvontaviranomaisiin nähden. Laillisuusvalvontaa on tehtävä eri tasoilla, mutta tässä näyttäisi olevan tarvetta päällekkäisyyksien poistamiseen.

Talous ja suunnittelu

Poliisitoiminnan resurssisuunnittelussa korostuu taloudellisen niukkuus ja toisaalta palvelujen tarve. Poliisiosaston ja Poliisihallituksen taloussuunnittelussa voi olla vielä priorisointitarvetta: mitkä laskelmat ja linjaukset tehdään ministeriössä ja miten niitä tukeva tieto syntyy. Toisaalta valmistelua ei pidäkään tehdä kahteen kertaan, vaan ministeriön on luonnollista käyttää Poliisihallituksen asiantuntijuutta valmistelussa.

Poliisin talous- ja resurssisuunnittelu on oleellisia asioita koko poliisitoiminnan kannalta.

Poliisiosaston toiminnan arviointia

Ministeriötasolle kuuluvat perustellusti mm. poikkihallinnolliset yhteistyö- ja ohjaustehtävät (PTR- yhteistyö, osallistuminen poikkihallinnolliseen ohjelma- ja strategiatyöhön). Näissä toiminnoissa on tietenkin oltava tarkoituksenmukainen ja tehokas yhteys myös alaisen hallinnon kanssa, erityisesti Poliisihallituksen mutta myös Maahanmuuttoviraston kanssa.

Pora II:ssa lähdettiin ymmärtääkseni prosessiorganisaation luomisesta niin Poliisihallituksen kuin ministeriön poliisiosastonkin suhteen. Molemmissa on nyt funktionaalinen yksikköjako.

Esitän harkittavaksi, tulisiko koko osaston toimintaa tarkastella tiiviimmäksi ja tehokkaammaksi luopumalla yksikköjaosta, jolloin yksiköiden päälliköistä tulisi enemmän tietyn asiakokonaisuuden johtajia kuin tehtäviltään rajatun yksikön johtajia. Henkilöstön toimenkuvat johdettaisiin osaston toiminta-ajatuksista ja siitä seuraavista asiakokonaisuuksista.

Kun poliisiosaston toimintojen tarkastelua tehdään, on katsottava, onko joitakin Poliisihallituksessa nyt olevia resursseja tarkoituksenmukaista siirtää poliisiosastolle, jotta se pystyy tehokkaasti suoriutumaan sille kuuluvista tehtävistä ja odotuksista.

3 Poliisihallitus

Poliisin hallintorakenne muuttui 1.1.2010 kaksiportaiseen johtamis- ja ohjausmalliin. Uudessa johtamismallissa sisäasiainministeriön tehtävänä on vastata poliisin toimialan strategisesta ja poliittisesta ohjauksesta. Poliisin operatiivisen toiminnan johtaminen sekä poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden tulosohtaus kuuluu Poliisihallitukselle.

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi 10.3.2011 silloin saamansa selvityksen perusteella, että Poliisihallituksen perustaminen on selkeyttänyt poliisikonsernin tulosohtausta ja uudistuksella on luotu edellytykset tehostaa tulosohtauksen vaikuttavuutta. Valiokunta edellytti kuitenkin, että tehtäväjaon ministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen välillä tulee olla selvä ja, että henkilöstön painopistettä on siirrettävä edelleen päällikkö- ja esimiestasolta miehistöön, mikä edellyttää myös Poliisihallituksen resurssien kriittistä tarkastelua.

Selvitystyöni yhteydessä on esitetty myös mielipiteitä, että Poliisihallitus tulisi lakkauttaa ja palata entiseen ministeriövetoiseen hallintoon. Toistamatta niitä valmisteluja, jotka johtivat Poliisihallituksen perustamiseen, pidän Poliisihallituksen perustamista perusteltuna.

Organisaatiomuutokset toteutuvat aina omina prosesseinaan ja tuskin mikään organisaatiomuutos on ollut kertavalmistelulla valmis. Poliisihallituksen osalta voidaan todeta, että sinne rekrytoitui pätevää väkeä ja se alkoi tehdä suurelta osin aivan oikeita asioita.

Poliisihallitusta arvostellaan kuitenkin siitä, että sen perustaminen ei syntynyt riittävästi etukäteen mietittyjen tehtävien kautta, vaan, että se käytännössä koottiin organisatorisesti poliisiosastolta toimintoja siirtäen ja henkilöitä rekrytoiden ja myös lakkautuneesta lääninpoliisiorganisaatiosta. Poliisihallitukseen rekrytoitiin perustamisvaiheessa henkilöitä myös poliisitoimen ulkopuolelta, kuten esimerkiksi perustettuun poliisiylijohtajan tuki- ryhmään.

Näyttää siltä, että Poliisihallituksen toteutuksessa ei päästy Pora I:n ja Pora II:n tavoitteisiin siinä, että henkilöstöä olisi siirretty ns. vastaavantasoisin tehtäviin poliisilaitoksiin tai valtakunnallisiin yksiköihin operatiivisiin tai niitä tukeviin tehtäviin, vaan syntyi uusia ylijohdton kuuluvia tehtäviä. Poliisihallituksessa vuonna 2011 oli 207 henkilötyövuotta.

Poliisihallituksen rooli

Selvitystyön yhteydessä on esitetty ajatus, että valtakunnalliset yksiköt Suojelupoliisi ja Keskusrikospoliisi siirrettäisiin takaisin ministeriön alaiseksi ja myös niiden tulosohtaus sinne.

Tämä merkitsisi Poliisihallituksen keskittymistä paikallispoliisin toimintaa ohjaavaksi tahoksi.

En esitä näin tehtäväksi. Se olisi selvästi paluuta ministeriövetoiseen poliisiylijohtoon. Strategisen ja operatiivisen tason erottaminen on ollut mielestäni perustelua. Kokonaisuus on hallittavissa nykyiselläkin roolituksella, kun ministeriötasolla on linjattu strategiset painopisteet resurssijaolle ja Poliisihallitus toteuttaa niitä. Ministeriön tulee siis tulosohtauksessaan seurata resurssijaon toteumista niin, että Suojelupoliisille ja Keskusrikospoliisille strategiatasolla esitetyt tavoitteet tulevat resurssijaossa ja tulosohtauksessa toteutetuiksi.

Poliisihallituksen tehtävät

Poliisihallitus toimii poliisin ylijohtona, joka

- suunnittelee, kehittää ja valvoo poliisitoimintaa ja sen tukimuotoja
- vastaa poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palveluiden tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa
- päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta
- vastaa poliisiyksiköiden tulosohtauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille
- huolehtii muista Poliisihallitukselle säädetystä ja määrätystä tehtävistä

Poliisihallituksen ydintehtäviä on siis suunnitella, kehittää ja valvoa poliisitoimintaa. Tästä johtuva kysymys on, mitä Poliisihallituksessa pitää tehdä ja mitä siellä ei pidä tehdä. Oleellinen kysymys on myös, milloin, kuinka ja miksi poliisiylijohto puuttuu poliisilaitosten ja -yksiköiden toimintaan. Poliisihallituksesta ei tietenkään pidä ryhtyä johtamaan poliisilaitoksille ja -yksiköille kuuluvaa varsinaista poliisitoimintaa. Organisaatioissa on aina annettava vastuuta. Poliisihallituksen tehtäviin kuuluvat suunnittelu, kehittäminen ja valvominen eivät siis ole suoraan sama asia kuin operatiivinen johtaminen.

Poliisihallitukseen on kohdistettu arvostelua siitä, että se haluaa ohjata yksittäisiä poliisioperaatioita ja kommentoida niitä. Mikäli näin on, Poliisihallituksen tulisi pidättäytyä yksittäisten tapausten operatiivisesta ohjauksesta ja ottaa julkisuudessaan niihin kantaa vain silloin, kun tapaus on poikkeuksellisen merkittävä tai, jos esimerkiksi poliisia epäillään väärinkäytöksistä.

Poliisihallituksella tulee tietenkin aina olla mahdollisuus jatkuvaan yhteiskunnallisen tilannekuvan seuraamiseen ja myös siihen reagoimiseen sekä

puuttua toimintoihin esimerkiksi silloin, kun kyseessä on useampaa poliisilaitosta koskeva tapaus, jolloin operatiiviset vastuukysymykset pitää nopeasti ratkaista.

Saamani tiedon mukaan Poliisihallituksessa on tarkoitus jatkossa korostaa tulosjohtamista yhteisen toimintastrategian kautta ja ottaa käyttöön valtionhallinnossa tulossa oleva uusi tulosohtausmalli. Tämä merkitsisi tulosohtauksen asiakirjadokumentaation keventymistä ja siirtymistä enemmän tulosohtareilla seuraamiseen.

Tulosohtauksen haasteina ovat ilman muuta valtiontalouden kehykset ja niistä johtuvat sopeutus- ja tehostamisvaatimukset. Pidän tarkoituksenmukaisena ajatusta siitä, että tulosohtimuskautta pidennetään kahteen vuoteen ja mahdollisesti koko kehyskaudelle. Tulosohtimuksen suhteen suoritettaisiin luonnollisesti vuosittain tarkistusneuvottelut. Pitkäjänteisen suunnittelun ja kehittämisen kannalta tämä on mielestäni hyvä asia.

Poliisihallituksen taholta on esitetty näkemys, että resurssien jaon haasteet vähenevät yksikkökoon suurentuessa ja toimintojen ja rakenteiden yhdenmukaistuessa.

Tulosohtaukseen liittyy oleellisesti myös laadullinen ohtaus tulosohteskusteluihin ja toiminnan toteuttamisen seurannalla.

3.1 Poliisihallituksen organisaatio ja sen kehittäminen

Poliisihallituksessa on nyt poliisiylijohtajan johdolla seitsemän yksikköä, poliisiylijohtajan tuki- ryhmä ja sisäinen tarkastus. Poliisihallituksessa valmistellaan muutosta kolmeen yksikkökokonaisuuteen. Pidän sitä hyvänä lähtökohtana.

Kun organisaation uudistamista koskeva valmistelu on kesken, en ryhdy esittämään ulkopuolelta "valmista" mallia. Pitäisin kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että erityisesti rikostorjunta sekä valvonta- ja hälytystoiminta, sekä niihin tarkoituksenmukaisesti liittyvät muut tehtävät koottaisiin samaan yksikköön ja yhden johtajan alle. Myös Poliisihallituksen kansainväliset asiat tulisi liittää paremmin osaksi tällaista koottua poliisitoimintayksikköä, koska ne liittyvät useimmiten varsinaiseen toimintaan.

Kansainväliset asiat vaativat kyllä myös koordinaatiota, "etteivät kaikki ole samalla asialla", mutta en pidä nykyistä järjestelyä, jossa kansainväliset asiat on koottu omaksi yksikköksi, tarkoituksenmukaisena.

Poliisitoimintaan liittyvien kansainvälisten asioiden hoidossa täytyy olla päällekkäisyyttä, kun niitä toteutetaan ministeriössä esikuntayksikössä, osastoilla (poliisiosasto, Rajavartiolaitos, maahanmuutto-osasto), Poliisihallituksessa, Suojelupoliisissa ja Keskusrikospoliisissa.

Poliisitoiminta on perinteisesti toteutettu linjaorganisaation ja funktionaalisen yksikköjaon mukaisesti. Tällainen on myös Poliisihallituksen nykyinen organisaatio. Kun yksiköitä vähennetään, tulee poikkihallinnollisuuteen ja asiakokonaisuuksien parempaan hallintaan kiinnittää erityistä huomiota. Oma kokemukseni sekä kunnallishallinnosta että valtionhallinnosta on se, että perinteinen, varsin moneen asiantuntijayksikköön perustuva toimintamalli vaikeuttaa kokonaistavoitteen hahmottamista ja siten kokonaisuuden kannalta hyvän johtamisen ja tuloksen aikaansaamista.

Organisaatiouudistuksissa on usein ongelmana, että energia menee "laatikkoleikkeihin" ja samojen henkilöiden sijoittamiseen uudelleen järjestettyihin "laatikoihin". Toiminnan kehittämiseen ei tahdo enää jäädä voimia ja toiminta säilyy pääosin ennallaan.

Uusia yksikkökokonaisuuksia luotaessa on siis todella pystyttävä välttämään se, etteivät entiset tehtävät ja toimintatavat vain siirry uuteen ryhmittelyyn, vaan aidosti syntyy haluttua uutta tehoa ja organisaatio kevenee.

Poliisihallituksen uudelleenorganisointumisen yhteydessä tulisi viraston päällikölle eli poliisiylijohtajalle muodostua "todellinen" esikunta, jonka muodostaisivat uusien kolmen yksikön päälliköt. Yksiköiden päälliköiden tehtävät ja asema, sekä suhde erityisesti poliisilaitosten johtoon tulee tarkastella uudelleen laadittavassa Poliisihallituksen työjärjestyksessä. Poliisiylijohtaja on asemaltaan koko maan ylin poliisimies ja samalla Poliisihallituksen päällikkö ja hän vastaa Poliisihallitukselle kuuluvien tehtävien toteuttamisesta ja toteutumisesta. Uusien yksiköiden päälliköille tulisi voida antaa nykyistä enemmän mahdollisuuksia toimia suhteessa poliisilaitoksiin. Tällöin poliisiylijohtaja voisi keskittyä ylimpänä poliisivirkamiehenä asemaansa liittyvään johtamiseen.

Valtion hallinnossa pyritään toteuttamaan käytäntöä, että virastopäällikkö, ylijohtaja tai pääjohtaja voi päättää virastonsa työjärjestyksestä ja siis valita myös lähimmät alaisensa ja päättää heidän sijaantulojärjestyksestään.

Mielestäni tulisi kuitenkin Poliisihallituksen osalta, sen tehtävät ja tulosohjattavana olevat toiminnot huomioiden, ministeriön vahvistaa Poliisihallituksen esityksestä Poliisihallituksen työjärjestys ja nimittää Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt.

Poliisiylijohtaja nimittäisi poliisilaitosten päälliköt. Helsingin poliisilaitoksen osalta esitän harkittavaksi, että sen päällikön, ottaen huomioon pääkaupungin poliisilaitoksella olevat erityistehtävät, nimittäisi ministeriö.

Poliisiylijohtajan virka täytetään jatkossa määrääjäksi.

Esitän harkittavaksi, tulisiko myös tulevien yhdentoista poliisilaitoksen, jotka olisivat kooltaan ja miehitykseltään selvästi nykyisiä suurempia ja myös päällikkötehtävältään vaativampia, poliisipäälliköt valita määrääjäksi. Tämä korostaisi poliisipäällikön aseman vaativuutta.

Sama määräaikaaisuus tulisi koskea myös Suojelupoliisin ja Keskusrikospoliisin päälliköitä.

Suunniteltu poliisiylijohtajasta ja poliisiyksiköiden päälliköistä koostuva *poliisihallinnon ohjausryhmä* tarjoaa tehokkaasti toteutettuna Poliisihallitukselle hyvän työkalun poliisitoiminnan yhteensovittamiseen. Kysymys ei tietenkään ole vain Poliisihallituksen suunnasta tulevasta ohjauksesta, vaan myös eri poliisilaitosten ja -yksiköiden palautteesta Poliisihallitukselle ja toisaalta poliisilaitosten ja -yksiköiden omien innovaatioiden levittämisestä toisille.

3.2 Poliisin tekniikkakeskus

PTK:n toimintamallia on arvioitu kahdessa selvityksessä, jotka ovat valmistuneet vuosina 2011 ja 2012. PTK:ta olisi selvitysten mukaan mahdollista kehittää enemmän hankintoja koordinoivaksi yksiköksi, joka tarkoittaisi tuotannollisesta toiminnasta ja välikvarastoinnista luopumista, sekä keskittymistä hankinnan, kehittämisen ja testauksen asiantuntijaksi. Myös hallinnointia voitaisiin tehostaa, jos toiminnot organisoitaisiin itsenäisen viraston sijasta toisen yksikön alaisuuteen.

Asian jatkovalmistelussa on tullut esiin, että PTK:n erillisestä virastoasemasta luovuttaisiin. Varsinaiset toiminnot jäisivät Kouvolaan, mutta ne olisivat osa Poliisihallitusta siten, että tehtävät organisoidaan erilleen ylijohtotehtävistä ns. muiksi tehtäviksi Poliisihallituksen työjärjestyksessä. Tässä mallissa PTK:sta tulisi Poliisihallituksen erillistoiminto, jonka tulosohjaus tapahtuisi Poliisihallituksen jonkun yksikön päällikön toimesta – ei siis poliisiylijohtajan toimesta. Talous toteutettaisiin nettobudjetointiperiaatteella.

Pidän tätä mallia kannatettavana.

3.3 Yksityinen turva-ala

Turvallisuusalan valvonta tapahtuu Poliisihallitukseen kuuluvassa Mikkelin yksikössä. Yksikköön kuuluu 6 henkilöä. Se vastaa yksityiseen turvallisuusalaan liittyvien keskeisimpien viranomaislupien myöntämisestä ja peruuttamisesta, yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvasta valtakunnallisesta viranomaisvalvonnasta sekä ohjauksesta.

Ehdotan tämän toiminnon hallinnollisen järjestelyn osalta samaa menettelyä kuin edellä Poliisin tekniikkakeskuksen suhteen.

3.4 Arpajais- ja asehallinto

Arpajaishallinto sijaitsee Riihimäellä. Sen tehtäviin kuuluu rahankeräykseen, arpajaisiin, bingoon, viihdelaitteisiin, tavaravoittoautomaatteihin, rahapelitoiminnan valvontaa ja tietotekniseen valvontaan liittyvät lupa-, asiantuntija- ja valvontatehtävät. Henkilöstö koostuu arpajaishallintopäälliköstä, 18 asiantuntijasta ja kahdesta sihteeristä.

Olen edellä ministeriön poliisiosaston yhteydessä käsitellyt rahapelipolitiikkaa laajemmin.

Asehallinnon vastuualueella Riihimäellä on 13 virkamiestä, joista 6 on sijoittunut asetekniikkaan. Vastuualue on lupaviranomainen (ase-elinkeinoluvat, asekeräilyyn liittyvät luvat, erityisen vaarallisten aseiden luvat, tuonti-, vienti-, siirto- ja kauttakulukuluvat sekä ennakkosuostumukset, valtiovierailuihin liittyvät, ampuma-aseluvat, ampurataluvat). Se suorittaa poliisilaitosten aselupahallinnon ohjausta ja valvontaa ja osallistuu asetietojärjestelmän kehittämiseen. Sille kuuluu ampuma-aseiden ja patruunoiden tarkastus sekä ns. armovuosiaseiden käsittely ja romutus. Se käsittelee myös ampuma-aselain mukaiset lääkäreiden ja terveydenhuoltohenkilöstön ilmoitukset.

Ehdotan myös arpajais- ja asehallinnon hallinnollisen järjestelyn osalta samaa menettelyä kuin edellä Poliisin tekniikkakeskuksen suhteen.

4 Suojelupoliisi (Supo)

Suojelupoliisin toimialaan kuuluvat asiat liittyvät varsinaiseen peruspoliisityöhön pääsääntöisesti vain välillisesti. Nykyoloissa Supon osalta korostuu tarve tuottaa tietoa ylimmän valtiojohdon tarpeisiin. Supon asema osana poliisihallintoa perustuu leimallisesti historiaan ja toisaalta toimivaltuuskysymyksiin.

Kun Supo on Poliisihallituksen tulosohtauksessa ja mukana siinä resurssijaossa, minkä Poliisihallitus kokonaisuutena poliisilaitosten ja poliisiyksiköiden suhteen tekee, tulee Supon erityistehtävät pyrkiä huomioimaan.

Supon päällikön nimittää valtioneuvosto ja hän tekee johtamissopimuksen kansliapäällikön kanssa, mutta tulossopimuksen poliisiylijohtajan kanssa.

Ehdotan Suojelupoliisin päällikön nimittämistä vastaisuudessa määrääjäksi.

5 Keskusrikospoliisi (KRP)

KRP:n tehtävät ovat kansainvälisiä ja valtakunnallisia ja poikkeavat paikallispoliisin rikostorjuntatehtävistä.

KRP:n toiminnan tavoitteena on heikentää järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä siten, ettei järjestäytynyt rikollisuus Suomessa kasva eikä ilmiönä kehity vakavampaan suuntaan. KRP:n tehtävänä on myös tehostaa rikostorjuntaa tuottamalla asiantuntijapalveluja sekä kehittämällä rikostorjunnan käyttöön ajanmukaisia, laadukkaita ja tuottavuutta tukevia tutkintamenetelmiä.

Ennalta estävässä mielessä KRP tuottaa palveluja myös yksityiselle sektorille, esimerkiksi yritysturvallisuuden parantamiseksi.

KRP:n tulosohtauksen elementit tulevat pääosin suoraan kansainvälisistä velvoitteista sekä kansallisen tason strategioista.

KRP:n päällikön nimittää valtioneuvosto. Myös hän tekee johtamissopimuksen kansliapäällikön kanssa, mutta tulossopimuksen poliisiylijohtajan kanssa.

Ehdotan Keskusrikospoliisin päällikön nimitettäväksi vastaisuudessa määrääjäksi.

6 Liikkuva Poliisi (LP)

LP:n toimintaa on linjattu Pora III:n yhteydessä ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmässä. LP:n tulevaan asemaan liittyvä lainsäädäntö on valmisteilla, eikä katso sen vuoksi tarkoituksenmukaiseksi enää puuttua siihen.

Totean kuitenkin, että LP:n toimintoja integroitaessa muuhun poliisitoimintaan pitää pyrkiä huolehtimaan LP:ssä olevan erityisosaamisen säilymisestä erityisesti raskaan liikenteen valvonnan suhteen.

7 Poliisiammattikorkeakoulu

Olen käsitellyt poliisikoulutusta edellä eri yhteyksissä.

8 Poliisilaitokset

Pora III:n hanketyöryhmän päälinjauksissa (SM 34/2012) esitetään, että poliisilaitosten määrä vähentyisi 24:stä 11:een. Uusilla poliisilaitoksilla otetaan käyttöön kolmeen palvelulinjaan (esikunta- ja hallintopalvelut, poliisipalvelut ja lupapalvelut) perustuva organisaatio- ja johtamisrakenne. Uudistus toteutettaisiin säilyttäen nykyinen matala hallintorakenne eikä uusia organisaatiotasoja muodostettaisi.

Hallinto- ja esikuntapalvelujen mitoitus, tehtävät ja prosessit määriteltäisiin yhdenmukaisesti asetettavan hallintohenkilötyön vähennystavoitteen saavuttamiseksi. Uudistuksen lähtökohtana ovat nykyinen poliisin kenttätoiminnan järjestämistapa ja operatiiviset toimintamallit.

Poliisilaitoksille ehdotetaan siis otettavaksi käyttöön kolmen palvelulinjan malli. Kun uusia suurempia poliisilaitoksia syntyy, tämä "perinteinen" tapa organisoitua lienee alkuun tarkoituksenmukainen "perinteisyydessään". Silti pitää kysyä, tulisiko jatkossa, kun järjestelyissä edetään ja toiminnot selkiintyvät, päästä yksinkertaisempaan johtamisjärjestelmään ja poikkihallinnollisempaan toimintaan. Tällä hetkellä esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksessa on poliisipäällikkö ja yksi apulaispoliisipäällikkö.

9 Taloudellinen tarkastelu

Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että tavoitteena on vakiinnuttaa poliisien määrä vähintään nykyiselle tasolle koko vaalikaudeksi. Tämän on tulkittu tarkoittavan poliisiviroissa olevien poliisimiesten määrää, joka on noin kolme neljäsosaa koko poliisin henkilöstöstä. Muu henkilöstö työskentelee pääosin lupapalveluissa sekä tuki- ja hallintotehtävissä. Poliisimiesten määrän nykytasoksi on hallitusohjelmaa laadittaessa määritelty tuolloin käytettävissä ollut vuoden 2011 poliisimiesten määrä, 7700 henkilötyövuotta.

Tehtäväni on ollut tehdä ehdotuksia, joiden avulla voidaan karsia tuki- ja hallintoresursseja ja vahvistaa operatiivisissa tehtävissä toimivien poliisien osuutta. Poliisihallinnossakin suurin menolaji ovat palkkamenot, mutta niiden tarkoituksenmukainen vähentäminen ja menokasvun hillitseminen ei ole helppoa. Koko poliisitoiminnassa poliisien määrä oli vuonna 2012 (arvio) 7564 henkilöä, muun henkilöstön 2555 henkilöä ja 484 poliisiopiskelijaa.

Koko poliisitoiminnan kehittäminen johtamisjärjestelmältään nykyistä keveämmäksi, tehokkaammaksi ja suoraviivaisemmaksi vaatii "kovaa kättä", jossa ministeriön pitää olla vahvasti mukana. Poliisihallinnon rakenneuudistuksen edellyttämät poliisitoimen henkilöstöjärjestelyt ja henkilöstöpolitiikka on varmasti yksi vaativimmista johtamis- ja toteuttamisalueista. **Henkilöjärjestelyissä tulee tietenkin aina noudattaa asiaankuuluvia lakeja, asetuksia ja sopimuksia, sekä hyvää neuvottelukulttuuria.**

Johtamisjärjestelmien keventäminen vie käytännössä aikaa. Kun päällikkövirkoja eläköitymisen vuoksi vapautuu, ei niitä pääsääntöisesti tule täyttää. **Tavoitteena tulee olla sellainen hallintotoimintoja keventävä vaikutus, mikä pysyvästi vähentää päällekkäisyyksiä ja mahdollista tehottomuutta, lisää tervettä rotaatiota virkakierrossa ja mahdollistaa resurssien siirron enemmän operatiiviseen poliisitoimintaan.**

Monessa toiminnassa on voitu todeta, että tukihenkilöstön voimakas karsiminen kostautuu operatiivisen henkilöstön työn lisääntymisenä. Poliisia ei ns. pidä laittaa tiskin taakse, ellei se ole todella perusteltua. Tukihenkilöstön vähentämisessä onnistuminen edellyttää yleensä aina muita toimenpiteitä, joista automaattisen tietojen käsittelyn ja sähköisen asioinnin hyödyntäminen ovat oleellisia mm. lupahallinnossa. Tietoliikenteen kehittyminen ei vielä kuitenkaan juuri ole näkynyt suomalaisessa julkishallinnossa menojen keventymisenä.

Johtamisjärjestelmien keventäminen ja toimintojen tarkoituksenmukainen kokoaminen keventää osaltaan myös tukitehtäviä. Kun poliisilaitoksia tulee olemaan vähemmän ja kun Poliisihallituksen organisaatiota tiivistetään ja tehostetaan, tulee toteutus pystyä

hoitamaan niin, ettei synny epätarkoituksenmukaisia päällikkövirkoja. Sillä on suuri merkitys myös koko poliisihallinnon uudistumisen kannalta.

Poliisihallitus on asettanut *lupahallinnon kokonaiskehittämistä* varten hankkeen, jonka tavoitteena on, että poliisin lupahallinto keskittyy poliisin ydintehtäviin. Ydintehtäviä ovat matkustusasiakirjoihin liittyvät tehtävät, ampuma-aseasiat, yksityinen turvallisuusala ja yleisötilaisuudet. Poliisi käsitteli vuonna 2011 yhteensä noin 1,2 miljoonaa lupa-asiaa. Erityisesti passien ja henkilökorttien käsittelymäärät ovat lisääntyneet. Hankkeessa kehitetään henkilökortti – ja passiprosesseja, sähköistä asiointia, koulutusta, lupahallinnon työvälineitä, sekä lupahallinnon johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää. Hankkeessa onnistuminen edellyttää erityisesti sähköisen asioinnin ja lupahallinnon työvälineiden kehittämistä.

Poliisin operatiivisen toiminnan tietojärjestelmä on tarkoitus uudistaa *VITJA-hankkeen yhteydessä*. Nykyiset järjestelmät on rakennettu rikostiedon varastoimiseen, ei se hyödyntämiseen. Monien, erillisten järjestelmien laatu on heikko. VITJA- hanke merkitsee paitsi toiminnanohjauksen kokonaisuudistusta, myös monien järjestelmien kehittämistä tai vaihtamista uusiin. Onnistuessaan VITJA tekee tiedon käsittelystä tehokkaampaa ja joustavampaa, mikä tuo lisäarvoa poliisitoimintaan. Järjestelmän uudistus lähtee poliisityön sisällöstä ja käytännön tarpeista, eikä tietojärjestelmien ehdoin, kuten yleensä tehdään. Järjestelmän kokonaiskustannus on 20 – 25 miljoonaa euroa ja se on siis erittäin kallis. Jos sillä todella kuitenkin saadaan henkilöstömenoja vähentävästi tehokkuutta poliisitoimintaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, hanke on perusteltavissa.

Poliisitoimen säästöjen kannalta yksi oleellisimpia tarkastelukohteita ovat **toimitilakustannusten sopeutus ja tilankäytön tehostaminen**. Poliisilla on tiloja, jota pitäisi välttämättä saada ajanmukaistettua, mutta myös tiloja, joista sen tulisi voida luopua, mutta joiden vuokraaminen tai myyminen ulkopuoliselle taholle ole helppoa tai vie ainakin aikaa.

Paradoksaalista on, että poliisille on juuri valmistunut aivan uutta tilaa, jolle sillä ei kaikilta osin ole käyttöä. Tällainen on mm. Hämeenlinnan uusi poliisitalo. Tämä voi johtaa siihen, että tyhjien tilojen täyttäminen ohjaa toimintojen tarkoituksenmukaista sijoittamista.

Poliisihallinnossa tilojen suunnittelussa on selvästi paremmin ennakoitava tulevaa tarvetta.

10 Poliisiasiain neuvottelukunta

Selvitystyöni yhteydessä on esitetty uuden, poliisitoimintaa seuraavan ja mahdollisesti laillisuusvalvontaakin tekevän asiantuntijaelimen perustamista. Tällaista keskustelua käytiin muutamia vuosia sitten Suojelupoliisin suhteen ns. Rusi -jutun yhteydessä.

En tällä hetkellä näe tarvetta uudentylaiselle seurantaelimelle. Suomessa oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat hyvin toimivia laillisuusvalvontaviranomaisia. Sisäasiainministeriössä laillisuusvalvontaa tehdään, kuten täytyykin, eri tasoilla. Laillisuusvalvonta ei ollut erityinen tarkasteluni kohde, mutta sain sen toteuttamisesta ja toteutumisesta hyvän kuvan.

Nykyinen oikeuskansleri Jaakko Jonkka teki vuonna 2004 seikkaperäisen selvityksen poliisin johtamisjärjestelmästä ja sisäisestä laillisuusvalvonnasta (SM 48/2004). Hän toteaa selvityksessään, että "erillistä ulkopuolista valvontajärjestelmää voidaan nähdäkseni perustella vain valvonnan uskottavuuden lisäämisen tarpeella". Hän päätyi siihen, että mikäli hänen selvityksessään esiin tuomat asiat toteutetaan, "on hyvin pitkälle arvostuksenvarainen ja poliittinen kysymys tarvitaanko sen lisäksi jotakin muuta."

Valtioneuvosto asettaa **poliisiasiain neuvottelukunnan** neljäksi vuodeksi. Neuvottelukunnan tehtävä on seurata poliisin toimintaan vaikuttavan ympäristön kehitystä sekä poliisin toimintaa, tehdä aloitteita poliisin toiminnan kehittämiseksi, antaa lausuntoja poliisia koskevista asioista. Puheenjohtaja, jäsenet ja varajäsenet nimetään sisäasiainministeriöstä ja Poliisihallituksesta sekä eri kansalaispiirejä ja poliisitoimintaan liittyviä tärkeimpiä tahoja edustavista henkilöistä.

Poliisiasiain neuvottelukuntaan kuuluu tällä hetkellä 12 eri poliittisten tahojen edustajaa 19:sta jäsenestä. Lisäksi neuvottelukuntaa kuuluvat edustajat oikeusministeriöstä, puolustusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, eduskunnan hallintovaliokunnan valiokuntasihteeri, Suomen Kuntaliitosta ja Poliisihallituksesta. Neuvottelukunnan jäsenet edustavat siis lainsäädäntövaltaa ja asian laatuun kuuluvaa poikkihallinnollisuutta.

Mielestäni tulisi kuitenkin harkita neuvottelukuntaan myös valtakunnansyyttäjän viraston, eduskunnan oikeusasiamiehen viraston ja oikeuskanslerin viraston edustusta. Neuvottelukunnan koko kasvaisi tästä kyllä ja olisikin harkittava sen supistamista ja sen toimintatapaa.

Pidän Poliisiasiain neuvottelukuntaa tärkeänä eri osapuolten keskustelu- ja yhteistyöfoorumina, mutta siitä ei pidä tehdä uutta laillisuusvalvontaelintä.

Kuntatasolla asetetaan poliisin neuvottelukunta, jonka asema ja arvostus on käytännössä liian vähäinen. Tämä mielestäni ei ole poliisin vika, vaan kunnallishallinnossa poliisi ehkä nähdään puhtaasti valtion toimintana. Silloin ei ole ymmärretty neuvottelukuntaa yhteistyöelimenä sisäisen turvallisuuden asioiden aktiiviselle läpikäynnille kunnassa. Paikallispoliisiin toiminnan kannalta (lähipoliisitoiminta, kouluyhteistyö, paikalliset turvallisuusohjelmat jne.) kuntien kanssa käytävällä avoimella keskusteluyhteydellä on varmasti suuri merkitys.



Hallinto
7/2013

Poliisin hallintorakenneuudistukseen liittyvä selvitys

Sisäasiainministeri Päivi Räsänen asetti 2.10.2012 johtaja Kari Salmen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä on valmistella esitys Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston hallintorakenteen kehittämistarpeista.

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:



Hallinto



Sisäinen turvallisuus



Maahanmuutto



Yhdenvertaisuus



Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:
www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:
Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-834-3 (nid.)
ISBN 978-952-491-835-0 (PDF)